

Análisis

Cuentas Claras

ELECCIONES 2015



Informe de financiación de
campañas y rendición de
cuentas en elecciones 2015



Informe de financiación de campañas y rendición de cuentas en elecciones 2015

Documento elaborado en el marco de convenio
Transparencia e Integridad en el Ciclo electoral 2014-2016
Financiado por Bancolombia

© CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA

Julio de 2016

Consejo Rector

Carlos Angulo Galvis
José Alejandro Cortés
Andrés Echavarría Olano
Margarita Garrido Otoyá
Rodrigo Gutiérrez Duque
Rosa Inés Ospina Robledo

Junta Directiva

Rosa Inés Ospina Robledo
Eulalia Arboleda de Montes
Fernando Cortés McAllister
Ángela Escallón Emiliani
Esperanza González Rodríguez
Fernando Jaramillo Giraldo
Néstor Ricardo Rodríguez Ardila

Directora Ejecutiva

Elisabeth Ungar Bleier

Equipo de Investigación

Sandra Martínez Rosas
Coordinadora Transparencia en la Política

Karina Cruz
Asesora estadística

Lorena Rubio Fandiño
Auxiliar de investigación

Alejandra Rodríguez Figueroa
Auxiliar de investigación

Paola Andrea Pardo Cuervo
Voluntaria en la investigación



Corporación Transparencia por Colombia

PBX: (571) 6100822 | Fax: (571) 6396266

Carrera 45A #93-61

Bogotá, Colombia

www.transparenciacolombia.org.co

@transparenciaco



Contenido

Presentación	1
Agradecimientos	4
Introducción	1
El Costo de las Campañas Territoriales de 2015	3
Los Formularios para la Rendición de Cuentas:	5
CAPITULO I: Origen, montos y destinación de los recursos para las campañas territoriales de 2015	7
Ingresos de Campañas	7
Mínimo acceso a recursos públicos.....	8
Excesiva dependencia de fuentes privadas.....	10
Gastos de Campañas	11
Comparación de Ingresos y Gastos entre Candidatos y Elegidos.....	13
Ingresos y Gastos de las Organizaciones Políticas	14
CAPITULO II Aportes privados y gastos de publicidad electoral	21
Aportes de Personas Naturales y Jurídicas (código 102)	21
El perfil de las personas naturales.....	22
Mayores donaciones y créditos personas naturales.....	25
Mayores donaciones personas jurídicas (empresas)	26
Mayores créditos personas jurídicas (empresas)	28
Aportes de Organizaciones sin Ánimo de Lucro a las Campañas Políticas.....	32
Gastos de Propaganda Electoral (código 208)	37
CAPITULO III: Aportes privados y gastos de publicidad electoral	43
Ingresos y Gastos por Regiones.....	44
Mayores fuentes de financiación	45

Principales gastos de campañas	46
Ingresos y Gastos Principales Departamentos y Ciudades Capitales.....	47
Total de ingresos por departamentos y ciudades.....	47
Principales fuentes de financiación principales departamentos y ciudades capitales	49
Principales aportantes a Gobernadores y Alcaldes elegidos	50
Gastos de Campañas en los Principales Departamentos y Ciudades Capitales	57
Gastos totales Vs topes de gastos en los principales departamentos	58
Gastos totales Vs Topes de gastos en las ciudades priorizadas y en el municipio de Soacha.....	61
La financiación de las campañas en los municipios en consolidación	65
Riesgos electorales en los municipios en consolidación	65
Financiación de las campañas a las alcaldías en los municipios en consolidación.....	66
Principales gastos de campañas para las Alcaldías en municipios en consolidación.....	68
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES de ajustes al financiamiento de las campañas políticas Aportes privados y gastos de publicidad electoral	71
Fuentes de Financiación de las Campañas	71
Gastos de Campañas	73
Control y Sanción al Financiamiento de las Campañas.....	74
Recomendaciones de ajustes al financiamiento de las campañas políticas.....	75
BIBLIOGRAFÍA	77
GRÁFICAS, TABLAS ILUSTRACIONES Y MAPAS	81
Gráficas	81
Tablas	81
Ilustraciones.....	82
Mapas	82

1. Presentación

En Colombia la rendición de cuentas de campañas electorales es pública como lo consagra el artículo 109 de la Constitución Política de 1991. Todos los candidatos que participan en elecciones deben responder por el origen, monto y distribución de la totalidad de los recursos que financiaron sus campañas dentro de los límites de tiempo estipulados por ley¹. Igualmente los partidos políticos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos deben cumplir con este requerimiento.

Desde las elecciones territoriales de 2011, la entrega de esta información debe hacerse a través del aplicativo Cuentas Claras². Esta herramienta en formato web fue diseñada por Transparencia por Colombia con el apoyo de las organizaciones políticas y la autoridad electoral. A partir del 2011, el envío de los reportes contables de los candidatos a través de Cuentas Claras ha ido aumentando progresivamente pasando de un 83% del total de candidatos inscritos en las elecciones territoriales de 2011, a un 91.45% en las de 2015 (equivalente a 103.083 candidatos).

El aplicativo agiliza el proceso de diligenciamiento y envío de los reportes contables, lo cual debería contribuir a una revisión y control más oportunos por parte de la autoridad electoral, los órganos de control y las organizaciones políticas mediante los módulos de auditoría de la información. Si bien la información corresponde a la que se reporta oficialmente, y no recoge la financiación ilegal o

¹ El artículo 25 de la Ley 1475 de 2011 indica que los candidatos y las organizaciones políticas tiene como plazo máximo dos meses después del día de las votaciones para hacer el envío definitivo de sus reportes contables. Para las elecciones territoriales del 25 de octubre, el plazo máximo de envío de reportes se extendió hasta el 28 de diciembre.

² El aplicativo Cuentas Claras es una herramienta en formato web que ha sido desarrollada por Transparencia por Colombia con el apoyo técnico y financiero de NDI/USAID, para que los candidatos y las organizaciones políticas reporten los movimientos contables de sus campañas de acuerdo con lo estipulado en el marco normativo colombiano. Esta herramienta fue donada el Consejo Nacional Electoral en el año 2011. La autoridad electoral hizo obligatorio el uso del aplicativo Cuentas Claras mediante la expedición de las resoluciones 1044 de 2011 y 3097 de 2013.

la que incumple las normas o sobrepasa los topes establecidos por la ley, si permite identificar tendencias y características de los procesos de financiación de campañas, y los vacíos de la normatividad vigente. Pero además, los medios y la ciudadanía en general, a través del módulo de consulta pública, también pueden hacer seguimiento a los reportes de ingresos y gastos de campañas de los candidatos y las organizaciones políticas. Cuentas Claras se ha consolidado no sólo como la herramienta web para el reporte contable sino también para facilitar el acceso público a esta información. Por ejemplo, entre enero y octubre del año pasado el módulo de vista pública del aplicativo tuvo un tráfico de 673.143 visitas únicas y entre julio y noviembre de 2015, se registraron más de 120 noticias o informes sobre las elecciones y la financiación de las campañas que referencian a Cuentas Claras como la principal fuente de información para sus reportes³.

El informe de Análisis Cuentas Claras Elecciones 2015 ahonda en el proceso de financiación y rendición de cuentas de las campañas territoriales tomando como base los reportes contables enviados por los candidatos y los partidos políticos a través del aplicativo Cuentas Claras. A partir del cruce estadístico de estos datos el informe aborda los siguientes temas:

1. Capítulo I. Origen, Montos y Destinación de los Recursos de Campañas.

Este capítulo presenta el total de los ingresos y los gastos reportados a través del aplicativo y, a partir del análisis estadístico, se identifican las fuentes de origen de los ingresos así como su destinación dentro de los gastos de campañas.

2. Capítulo II. Aportes Privados y Gastos de Publicidad Electoral.

Este capítulo presenta los principales aportantes privados (empresas y personas naturales) y los sectores a los que pertenecen. Se da una mirada especial a los aportes originados por organizaciones sin ánimo de lucro como fundaciones, asociaciones, sindicatos y cooperativas, entre otras. También revisa con mayor detalle los gastos de publicidad electoral, puesto que son los más altos dentro de las campañas territoriales de 2015.

3. Capítulo III. Mirada Territorial al Financiamiento de las Campañas.

Este capítulo presenta la distribución de los recursos regionalmente y en los principales departamentos y ciudades del país evidenciado patrones en las fuentes de origen y principales gastos. Igualmente hace una revisión de la forma en que los 58 municipios inicialmente priorizados para la implementación de Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción

³ Datos recogidos a partir del seguimiento a prensa desarrollado por Transparencia por Colombia en el marco del desarrollo de las actividades de incidencia en el Ciclo electoral de 2015.

Territorial⁴, los cuales forman parte de las zonas en las que se focalizarán las intervenciones durante la etapa de implementación de los acuerdos.

El informe concluye con recomendaciones para la autoridad electoral y los órganos de control, para las organizaciones políticas y los candidatos y para la ciudadanía en general, con el propósito de contribuir a la transparencia, el acceso a la información y la mejora en los procesos de financiamiento de campañas, rendición de cuentas y control.

⁴ DECRETO 2332 DE 2013 "Por el cual se reglamenta el artículo 195 de la Ley 1450 de 2011 y se establecen las Zonas y Municipios de intervención de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial, PNCRT", Véase: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2013/Documents/OCTUBRE/22/DECRETO%202332%20DEL%2022%20DE%20OCTUBRE%20DE%202013.pdf>

Agradecimientos

El Informe de Análisis Cuentas Claras, Elecciones 2015 es el cuarto desarrollado por Transparencia por Colombia⁵. Este trabajo ha contribuido al estudio del proceso de la financiación y la rendición de cuentas de las campañas en Colombia, a partir del marco normativo que lo regula y su contraste con lo que se observa en la práctica. Además, ha permitido avanzar en la comprensión del fenómeno de la corrupción política y cómo ésta se configura a través del manejo irregular y la opacidad en el origen de los recursos que financian las campañas políticas.

Transparencia por Colombia agradece a todas las personas que participaron en la elaboración de este informe y a quienes con sus opiniones y experiencia enriquecieron el trabajo de investigación. Especialmente agradece los aportes de Fundación Bancolombia y Bavaria, los cuales permitieron desarrollar las actividades de incidencia en las elecciones de 2015, entre las cuales se incluye este informe.

⁵ Anterior a este informe, Transparencia por Colombia ha elaborado otros tres informes: Análisis Elecciones Territoriales 2011; Análisis de Elecciones Legislativas 2014 y, Análisis Elecciones Presidenciales 2014. Estos documentos pueden consultarse en el siguiente enlace: www.transparenciacolombia.org.co

2. Introducción

La celebración periódica de elecciones es el principal mecanismo de acceso al poder político en un sistema democrático. Las campañas políticas necesitan de recursos que permitan a los candidatos darse a conocer y conseguir los votos para ser elegidos. Si bien la búsqueda de recursos a través de diversas fuentes privadas y públicas facilita la participación en las contiendas, también abre la puerta para que las campañas sean capturadas por intereses particulares los cuales pueden ejercer presiones indebidas sobre los candidatos, electores y posteriormente, sobre la toma de decisiones de las autoridades elegidas⁶. Para reducir la posibilidad de esta incidencia es importante evidenciar la relación entre dinero y política: ¿Cuánto cuestan las campañas?, ¿Cuáles son las fuentes de ingresos permitidas y cuáles las prohibidas?, ¿Cuánto dinero se debe invertir en la campaña para tener mayores probabilidades de ser elegido?, son algunas preguntas que ayudan a transparentar el origen de los recursos.

Las elecciones territoriales de 2015 se vieron marcadas por riesgos asociados a fraude electoral por trashumancia e inscripción atípica de cédulas, de la mano con diferencias en los censos electorales. Por ejemplo, los Mapas de Riesgos Electorales 2015 desarrollados por la Misión de Observación Electoral identificaron 69 municipios del país con censo electoral superior al censo poblacional⁷. Pocos días antes de las elecciones de octubre, la autoridad electoral debió revisar y depurar el censo electoral anulando aproximadamente el 40% de las cédulas inscritas para votar. Esta situación llevó a confusiones a los votantes y afectó la

⁶ Análisis de la Financiación de las Campañas en Colombia, Elecciones Legislativas 2014. Transparencia por Colombia, 2014. Véase: www.transparenciacolombia.org.co

⁷ Mapas de Riesgos Electorales 2015. Misión de Observación Electoral. Bogotá. 2015 Véase: <http://moe.org.co/home/doc/Observatorio/Mapas%20de%20Riesgo%20electoral%202015.pdf>

credibilidad en el proceso, y en las funciones de la autoridad electoral en el control a las inscripciones⁸.

Aunado a lo anterior, también se presentaron riesgos asociados a violencia electoral, incluyendo violaciones a la libertad de prensa y violencia política contra candidatos y elegidos, los cuales incluso se incrementaron en algunos municipios, principalmente de los departamentos de Guaviare, Arauca, Caquetá y Chocó⁹.

La entrega de avales a candidatos para las elecciones de 2015 también estuvo rodeada de varios cuestionamientos relacionados con la mercantilización de los mismos, la publicidad electoral extemporánea y la idoneidad de los candidatos que se estaban avalando por su relación con estructuras ilegales, incluyendo mafias de contratación y vínculos con actores ilegales. La investigación desarrollada por la Fundación Paz y Reconciliación identificó en total 152 candidatos a las alcaldías y gobernaciones del país cuestionados por sus presuntos vínculos con grupos al margen de la ley y/o su relación con el manejo irregular de recursos públicos vía contratación estatal¹⁰.

⁸ EL TIEMPO. Polémica por masiva anulación de cédulas, a una semana de elecciones. 19 octubre de 2015. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/elecciones-2015-polemica-por-masiva-anulacion-de-cedulas-a-una-semana-de-elecciones/16407333>

⁹ MOE. Riesgos por fraude y por factores de violencia confluyen en 204 municipios del país. Disponible en: <http://moe.org.co/prensa/comunicados-de-prensa/515-mapas-riesgo-electoral-2015-colombia#sthash.08tLgmO.dpuf>

¹⁰PARES. Informe electoral 2015. Elecciones locales. Relación de políticos con estructuras ilegales. Bogotá. 2015 Véase: <http://www.pares.com.co/wp-content/uploads/2015/10/Presentaci%C3%B3n-candidaturas-cuestionadas.pdf>

El Costo de las Campañas Territoriales de 2015

¿Cuánto cuestan las campañas? La siguiente tabla muestra el total de los ingresos y gastos reportados por los candidatos a través de Cuentas Claras:

Candidatos elecciones territoriales 2015	
Ingresos	\$483.567.785.066
Gastos	\$479.074.803.004

Tabla 1. Total ingresos y gastos reportados en Cuentas Claras

Es preciso tener en cuenta que estas cifras, a pesar de ser bastante altas, probablemente no representan el total de los recursos que realmente se destinaron para financiar las campañas electorales de 2015. Hay gastos de campañas no permitidos, como por ejemplo el montaje de estructuras regionales meses antes de que inicien oficialmente las campañas para ir consiguiendo los votos necesarios para ser elegidos. Estas estructuras incluyen desde el pago de líderes y la entrega de dádivas, hasta la publicidad política extemporánea y la compra de votos¹¹. Igualmente, muchas campañas dejan buena parte de sus recursos para el día de las votaciones de manera que puedan pagar los refrigerios, el transporte de votantes y la compra de votos, entre otros gastos no permitidos¹².

Lo anterior confirma un vacío entre las cifras oficialmente reportadas y los gastos reales de las campañas, el cual se llena por una parte con recursos ilegales producto de actividades como el narcotráfico, la extorsión y el contrabando y por otra parte, con la desviación de recursos del Estado destinados para el desarrollo de las regiones y la contratación pública.

Dado que estas manifestaciones de la corrupción política afectan negativamente la democracia y el derecho a elegir y ser elegido, es importante buscar mecanismos para hacer cada vez más transparente la financiación de las

¹¹ Cifras y Conceptos, NIMD y PNUD. "Evaluación de las Campañas al Senado de La República 2014. <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/articulos/2014/11/10/presentacion-del-estudio-evaluacion-de-las-campa-as-al-senado-de-la-rep-blica-2014-.html>

¹² Un ejemplo de esta situación fue la incautación de \$480 millones de pesos en efectivo al ex congresista cuestionado por sus vínculos con la parapolítica Yahir Acuña, un día antes de las elecciones territoriales de 2015. Acuña estaba apoyando la candidatura de su esposa Milena Jaraba a la Gobernación de Sucre. Información disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/yahir-acuna-debe-explicar-la-fiscalia-por-el-dinero-confiscado-en-elecciones/448027-3>

campañas, visibilizar los aportes legales que tanto las empresas como las personas naturales hacen e identificar el peso de los aportes de las organizaciones políticas y del Estado para sufragar los costos de campañas, temas que se abordarán a lo largo de este informe. De otra parte, se deben reforzar las capacidades de las autoridades competentes para hacerle seguimiento a la financiación de la política, investigar las violaciones a las normas sobre financiación de campañas e imponer las sanciones correspondientes.

El Informe de Análisis Cuentas Claras Elecciones 2015 toma como universo de datos los reportes de ingresos y gastos enviados por los candidatos a través del aplicativo Cuentas Claras dentro del límite de tiempo permitido por ley (dos meses después del día de las votaciones). La tabla compara el total de candidatos inscritos por cargo y corporación para las elecciones territoriales de 2015, con el total de reportes enviados a través del aplicativo dentro del límite de tiempo:

Corporación	Candidatos Inscritos ¹³	Candidatos con reporte en Cuentas Claras	Porcentaje
Alcaldía	4.563	4.373	96%
Asamblea	3.427	3.195	93%
Consejo	90.195	83.151	92%
Gobernación	148	138	93%
JAL	14.391	12.226	85%

Tabla 2. Comparativo entre candidatos inscritos y candidatos que reportaron información

Depuración de la muestra:

Si bien este universo de datos es superior al 90% de los candidatos inscritos, para tener mayor precisión estadística y mejor calidad en los datos, del total de informes enviados en Cuentas Claras fue necesario depurar la muestra y eliminar los siguientes reportes:

- ➔ Informes enviados en \$0 (pesos) para ingresos y/o gastos.
- ➔ Informes de los candidatos a las Juntas Administradoras Locales puesto que la mayoría de sus reportes registraban \$0 (pesos) en ingresos y en gastos.
- ➔ Informes de candidatos a los que se les revocó la candidatura y de los que se retiraron de la contienda¹⁴.

¹³ Al consultar la cifra total en la página web de Registraduría se encuentran 112.872 candidatos inscritos, sin embargo al hacer el cargue masivo de los candidatos inscritos en el aplicativo Cuentas Claras esta cifra bajó a 112.724 candidatos, puesto que algunos de ellos estaban inscritos por dos partidos.

¹⁴ Para las elecciones de 2015 el CNE revocó la inscripción de 95 candidatos, la mayoría de ellos aspirantes a los Concejos Municipales y las Juntas Administradoras Locales. En la lista de revocados también se encontraron tres

→ Registros de ingresos o gastos inferiores a \$2.000.

Estos ajustes llevan a que la muestra de análisis se base en el 65% de los reportes (equivalente a 73.511 reportes). Sin embargo, el monto total de los ingresos y gastos que se toman para este análisis tienen una mínima reducción entre la muestra inicial y la muestra depurada como se observa a continuación¹⁵:

Total de Recursos reportados en CC		Total de Recursos muestra Depurada		Porcentaje Recursos Muestra
Ingresos	\$483.567.785.066	Ingresos	\$477.529.966.264	98.75%
Gastos	\$479.074.803.004	Gastos	\$ 473.135.699.160	98.76%

Tabla 3. Comparación total de recursos

Los Formularios para la Rendición de Cuentas:

Para mayor comprensión sobre el análisis de los reportes enviados a través de Cuentas Claras es importante explicar el proceso de envío de los reportes y los formatos en los que se registran la información. El actual proceso para la rendición de cuentas de campañas requiere que los candidatos vayan diligenciando durante el desarrollo de sus campañas la información correspondiente a sus ingresos y gastos a través del aplicativo Cuentas Claras. Pasadas las elecciones deben enviar sus informes en el formulario 5b a través del mismo aplicativo. Por su parte, los partidos políticos recopilan todos estos informes y presentan a la autoridad electoral un reporte final de ingresos y gastos de campañas a través el formulario 7b.

La Ley 130 de 1994 en los artículos 21 y 22 define los conceptos mínimos acerca del origen, monto y destinación de los recursos de campañas sobre los cuales los candidatos y las organizaciones políticas deben rendir cuentas. Los formularios 5b y 7b desarrollados por el Consejo Nacional Electoral para la rendición de cuentas recogen estos conceptos y los clasifican en los siguientes campos:

aspirantes a las Alcaldías. Estas revocatorias se dieron porque los candidatos tenían inhabilidades vigentes por estar incurso en sanciones disciplinarias, penales o fiscales según lo reportó la Procuraduría. Por su parte 279 candidatos que inicialmente se habían inscrito, renunciaron a su candidatura dentro por diversa razones como por ejemplo la adherencia a otras campañas y las coaliciones entre partidos. Información disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/elecciones-los-partidos-con-mas-candidatos-revocados/442536-3>

¹⁵ El procesamiento de los datos se realizó en Stata 12, con los archivos planos descargados del aplicativo Cuentas Claras. La población total es 103.083, el tamaño de la muestra es de 73.511. Con un nivel de confianza del 95% se estima un porcentaje de error muestral de 0.2%.

Total de Recursos reportados en Cuentas Claras	
Ingresos	
101	Créditos o aportes que provengan del patrimonio de los candidatos, de sus cónyuges, compañeros permanentes o de sus parientes.
102	Contribuciones, donaciones y créditos en dinero o especie que realicen los particulares.
103	Créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas.
104	Ingresos originados en actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento
105	Financiación estatal – anticipos.
106	Recursos propios o de origen privado que los partidos y movimientos políticos destinan para el financiamiento de las campañas en las que participen.
Gastos	
201	Gastos administrativos.
202	Gastos de oficina y adquisiciones.
203	Inversión en materiales y publicaciones.
204	Actos públicos.
205	Servicio de transporte y correo.
206	Gastos de capacitación e investigación política.
207	Gastos judiciales y de rendición de cuentas.
208	Gastos de propaganda electoral.
209	Costos financieros.
210	Gastos que sobre pasan la suma fijada por el CNE.
211	Otros gastos.

Tabla 4 Códigos de clasificación para ingresos y gastos

Los formularios para las Organizaciones Políticas tienen una diferencia en los códigos de registros:

- ➔ En los códigos de ingresos se elimina el 101 puesto que este código es exclusivo para el aporte de recursos propios de los candidatos a sus campañas.
- ➔ En los códigos de gastos se anexa el código 212, Transferencias o Giros a las campañas, en el cual las Organizaciones deben reportar como gastos los recursos que trasladan a sus candidatos.



CAPITULO I

Origen, montos y destinación de los recursos para las campañas territoriales de 2015

Ingresos de Campañas

Las campañas políticas en Colombia pueden financiarse a través de fuentes de origen tanto público como privado. Los aportes públicos tienen como objetivo promover la participación política y generar mayores condiciones de equidad en la contienda. Por su parte, la financiación con recursos privados (personas naturales y jurídicas) está contemplada como una forma legítima de participación y de expresión de los intereses políticos, siempre y cuando estos aportes observen los límites estipulados por ley¹⁶ y se rindan cuentas sobre los mismos.

La siguiente tabla presenta el total de los ingresos para las campañas de 2015 por fuente de origen:

Total de Ingresos Candidatos Elecciones Territoriales 2015		
Códigos	Ingresos	%
101. Recursos Propios	\$ 305.479.110.916	64%
102. Donaciones y créditos de personas naturales y jurídicas	\$ 118.869.050.631	25%

¹⁶ La Ley 1475 de 2011 en el artículo 20 limita las donaciones de personas naturales y jurídicas al 10% del gasto máximo permitido para cada campaña.

103. Créditos con entidades financieras	\$ 27.357.930.546	6%
104. Actos públicos publicaciones o actividades lucrativas del partido o movimiento	\$ 7.660.083.275	2%
105. Anticipos Estatales	\$ 733.923.050	0,2%
106. Recursos propios de los partidos que destinen para la campaña	\$ 17.429.867.848	4%

Tabla 5 Total de ingresos por fuente de origen

A pesar de que el marco normativo en Colombia favorece el financiamiento de campañas con recursos públicos y privados estas cifras muestran que en la práctica la principal fuente de recursos es de origen privada. Esta situación la ha venido resaltando Transparencia por Colombia desde el seguimiento a las campañas de 2011 y 2014 (legislativas)¹⁷. De hecho el peso de estos recursos en comparación con el total de los ingresos han aumentado mientras que los anticipos otorgados por el Estado han ido disminuyendo, como se observa a continuación:

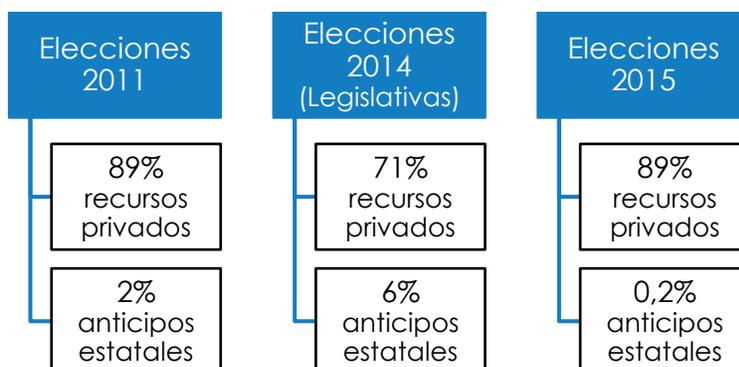


Ilustración 1 Histórico del porcentaje de fuente de financiación

Mínimo acceso a recursos públicos

Los aportes públicos se entregan directamente vía anticipos y reposición de gastos por votos válidos¹⁸. El derecho de solicitud de anticipos depende del cumplimiento con algunos requisitos definidos por ley. Los anticipos son girados directamente a los partidos y movimientos políticos y éstos a su vez trasladan los recursos a los candidatos, previa aprobación y aceptación de una póliza de garantía que deben constituir para respaldar la recepción de estos recursos¹⁹.

¹⁷ Es preciso aclarar que el marco normativo que regula las fuentes de financiación en las campañas presidenciales reglamenta una proporción distinta para los aportes de particulares. En este caso el 80% de los recursos deben ser públicos y entregarse vía anticipos y el 20% restante puede obtenerse en fuentes de origen privado. Ley 996 de 2005 (Ley de Garantías). (La silla vacía, 2011)

¹⁸ Ley 1475 de 2011, artículo 21.

¹⁹ IBID. Artículo 22

La siguiente tabla muestra el total de anticipos entregados a Partidos, Movimientos y Coaliciones para las campañas de 2015:

Anticipos entregados elecciones 2015	
Códigos	Ingresos
Partido Conservador Colombiano	\$ 273.208.245
Partido Polo Democrático Alternativo	\$ 217.396.418
Partido Conservador Colombiano - Opción Ciudadana - Centro Democrático	\$ 150.764.855
Movimiento Montería Adelante	\$ 44.503.532
Partido Liberal Colombiano	\$ 41.050.000
Partido Social de Unidad Nacional (U)	\$ 4.000.000
Partido Centro Democrático	\$ 3.000.000
Total	\$ 733.923.050

Tabla 6 Anticipos entregados a partidos y movimientos

Este monto limitado responde por una parte a la dificultad de cumplir con los requisitos de pólizas y prendas para respaldar la solicitud de recursos. La obligación de constituir pólizas de garantía lleva a que las organizaciones políticas soliciten anticipos solamente si los candidatos cuentan con el caudal electoral suficiente y/o con el patrimonio necesario para la póliza. Esto lleva en la práctica a que los recursos públicos anticipados para el financiamiento de las campañas no lleguen a los candidatos que en efecto necesitan este apoyo para nivelar la contienda.

Por otra parte, la baja entrega de anticipos a las campañas se explica por la poca planeación y eficiencia en el proceso de aprobación y entrega de los anticipos. Los partidos y movimientos políticos deben solicitar los anticipos para sus candidatos al Fondo de Financiación de la Política del Consejo Nacional Electoral, el cual a su vez, debe revisar estas solicitudes y verificar que el monto solicitado sea el correcto. Una vez surtido este proceso, el Fondo entrega los recursos aprobados a las organizaciones políticas para que éstas los envíen a sus candidatos. Este proceso es demorado y lleva a que los candidatos reciban los anticipos a pocos días de las elecciones, lo que en la práctica obliga a buscar fuentes de origen privado para apalancar los gastos de sus campañas.

La mayoría de los candidatos sólo reciben recursos públicos después de realizadas las campañas a través de la reposición de gastos por votos. El acceso a estos recursos ex post está condicionado a la entrega, revisión y auditoria de los informes de ingresos y gastos de campañas, enviados y a la obtención de los votos

necesarios para superar el umbral electoral²⁰. Es preciso mencionar que la entrega de estos recursos también es demorada y no hay en el Fondo de Financiación de las Campañas procesos, procedimientos ni tiempos estandarizados para revisar y certificar las cuentas.

Para empezar con la reposición de gastos por votos de las campañas de 2015, el CNE solicitó al Ministerio de Hacienda aproximadamente 130 mil millones de pesos²¹. A menos que para el siguiente año fiscal el CNE solicite más recursos, esta cifra muestra que del total de los gastos de las campañas de 2015, aproximadamente el 27% será reconocido a través de la financiación pública.

10

Excesiva dependencia de fuentes privadas

Este círculo vicioso en el acceso a los anticipos estatales se ve agravado por la excesiva dependencia de los recursos de origen privado, los cuales suman casi el 90% del total de ingresos. Estos recursos, principalmente originados en el patrimonio de los candidatos y/o de sus familiares (hasta el cuarto grado de consanguinidad), consisten en donaciones o créditos que pueden ascender hasta el 100% de los gastos máximos permitidos para cada campaña²².

El patrón de financiación principalmente con aportes privados se repitió para todos los candidatos independientemente del cargo o la corporación a la que aspiraron, como se observa en la siguiente tabla:

Cód.	Alcaldías		Gobernaciones		Asambleas		Concejos	
	Ingresos	%	Ingresos	%	Ingresos	%	Ingresos	%
101	\$126.448.508.957	62%	\$26.775.272.736	34%	\$39.259.535.983	72%	112.995.793.241	80%
102	\$60.325.999.431	30%	\$30.502.476.966	39%	\$9.448.698.612	17%	\$18.591.875.621	13%
103	\$8.291.790.193	4%	\$5.398.887.134	20%	\$2.438.411.012	4%	\$1.228.842.206	1%
104	\$4.562.042.527	2%	\$2.003.812.647	3%	\$183.342.330	0,3%	\$910.885.771	1%
105	\$117.542.403	0%	\$434.934.298	1%	\$109.961.192	0,2%	\$71.485.157	0%
106	\$3.309.460.847	2%	\$2.565.390.045	3%	\$3.256.421.117	6%	\$8.298.595.838	6%
Total	\$203.055.344.358		\$77.680.773.826		\$54.696.370.246		\$142.097.477.835	

Tabla 7 Total de ingresos por fuente, cargo y corporación

²⁰ "En las elecciones para corporaciones públicas tendrán derecho a financiación estatal, cuando la lista obtenga el cincuenta (50%) o más del umbral determinado para la respectiva corporación. En las elecciones para gobernadores y alcaldes, cuando el candidato obtenga el cuatro por ciento (4%) o más del total de votos válidos depositados en la respectiva elección". Artículo 21, Ley 1475 de 2011.

²¹ Información recibida en entrevista desarrollada el 22 de febrero con Álvaro Campos Asesor del Fondo de Financiación de la Política del CNE.

²² Las resoluciones 0127 y 0128 de 2015 emitidas por el CNE establecen los topes máximos de gastos permitidos para las campañas a Alcaldías y Gobernaciones y el gasto máximo por listas a Concejos, Asambleas y Juntas de Acción Comunal a partir de los censos electorales de los municipios y departamentos.

Todos los candidatos financiaron sus campañas mayoritariamente con sus propios recursos y/ con el de sus familiares (cód. 101). La única excepción fueron los candidatos a las gobernaciones, que recibieron más aportes de personas naturales y jurídicas (cód. 102). El riesgo de que recursos de origen ilícito permeen las campañas es muy alto si se tiene en cuenta que la información respecto al origen del patrimonio de los candidatos no es pública, así como tampoco se puede cruzar la información con otras fuentes de información como las declaraciones de intereses privados y/o de renta de los candidatos y sus familiares. Además, parte de estos aportes se entregan en especie o en efectivo, de manera que no pasan por el sistema bancario lo que hace aún más difícil rastrear el origen de los mismos. Conocer el origen de estos aportes privados es fundamental para limitar los riesgos de corrupción y captura del Estado vía el financiamiento de las campañas.

Gastos de Campañas

Las campañas políticas requieren de importantes sumas de dinero. El total de gastos reportados durante los tres meses que duraron oficialmente las campañas territoriales 2015 a través de Cuentas Claras ascendió a **\$473.135.699.161 millones de pesos**.

Los candidatos a las alcaldías, gobernaciones, asambleas y concejos municipales, tienen un tope máximo de gastos permitido por el CNE, el cual se establece a partir del censo electoral de la respectiva circunscripción. Sin embargo, en diversas ocasiones tanto partidos como candidatos y expertos en el tema han dicho que los gastos reales de las campañas superan los topes establecidos. Un informe desarrollado por la Silla Vacía²³ destacó la diferencia entre los topes de gastos aprobados y los gastos reales de las campañas. Por ejemplo, se encontró que las campañas a la Gobernación de Casanare gastaron entre \$5.000.000 millones y \$10.000.000 millones aunque el tope de gastos permitidos por el CNE era de \$659 millones. Ahora bien estas cifras incluyen los gastos permitidos como inversión en publicidad, asesoría política y reuniones con líderes regionales, así como los gastos no permitidos como compra de votos, trashumancia y entrega de dádivas, entre otros.

Independientemente del gasto excesivo de las campañas, el total reportado a través de Cuentas Claras es una cifra significativamente alta. Por ejemplo, esta cifra es 50% superior al monto destinado anualmente para el Programa de Familias en

²³ LA SILLA VACIA. ¿Cuánto cuestan las campañas electorales regionales? Octubre 2011. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/cuanto-cuestan-las-campanas-electorales-regionales-28534>

Acción²⁴. En otras palabras, en tres meses de campañas se reportaron gastos por el doble de lo que anualmente se invierte en un programa de la envergadura de Familias en Acción.

En cuanto a la destinación de los recursos, la siguiente tabla agrupa el total de gastos reportados por los candidatos y su distribución por códigos:

Gastos totales por códigos candidatos		
Gastos		Porcentaje
201. Gastos administrativos	\$ 71.525.276.447	15%
202. Gastos oficina y adquisiciones	\$11.930.834.720	3%
203. Material y Publicaciones	\$32.609.160.667	7%
204. Actos públicos	\$75.664.379.096	16%
205. Servicio de Transporte y Correo	\$73.729.115.868	16%
206. Gastos de capacitación e investigación política	\$ 4.923.711.817	1%
207. Gastos judiciales y de rendición de cuentas	\$ 6.219.201.423	1%
208. Gastos de propaganda electoral	\$ 170.396.161.536	36%
209. Costos financieros	\$ 1.338.217.925	0%
210. Gastos que sobrepasan la suma fijada por el CNE	\$ 59.085.428	0%
211. Otros gastos	\$ 24.740.554.234	5%
Total	\$ 473.135.699.161	

Tabla 8 Gastos totales reportados

- En las elecciones de 2015 la publicidad electoral concentró el mayor porcentaje de gastos (36%). La necesidad de conseguir la mayor cantidad de votos posibles, es una de las razones por las que la mayoría de las campañas (sobre todo las de cargos uninominales como gobernaciones y alcaldías) destinan la mayor proporción de sus recursos a la publicidad electoral. En efecto, una campaña como la del Alcalde electo de Bogotá²⁵ indicó en una entrevista que destinaron el 83% de sus ingresos para publicidad electoral, dejando el 17% restante para apalancar los demás gastos de campaña como sedes, actos públicos y equipos.

²⁴ Anualmente el Programa de Familias en Acción tiene un presupuesto de \$112 millones de dólares. Con una tasa promedio de conversión de \$2.030 pesos, esto equivale a \$227.360.000.000. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1131468287118/1876750-1140107387177/ColombiaCCT.pdf>

²⁵ Entrevista hecha en la ciudad de Bogotá el 20 de noviembre de 2015 con Alonso Soler, contador de la Campaña de Peñalosa y Claudia Medina, Tesorera.

- Respecto a los gastos para Actos Públicos (cód. 204), éstos concentran el 16% del total de los gastos de campañas. Sin embargo, el seguimiento durante el desarrollo de las campañas, territoriales que hizo Transparencia por Colombia con el apoyo de organizaciones regionales aliadas²⁶, lleva a preguntarse por la veracidad de estas cifras. Por ejemplo, el informe final de gastos del alcalde elegido en el municipio de Soacha (Cundinamarca), Eleazar González, reportó por actos públicos \$ 108.026.850 millones, pero su evento de cierre de campaña posiblemente demandó una inversión mucho mayor a esta cifra por la cantidad de artistas, grupos musicales, bailes, tarimas y juegos pirotécnicos con los que cerró su campaña en el municipio.
- Entre los gastos más bajos se encuentran reportados los gastos que sobrepasan los topes fijados por el CNE (cód. 210). Llama la atención que 32 candidatos reportaron en Cuentas Claras gastos totales que superan los topes permitidos. Ahora bien, a través de entrevistas con equipos de campañas así como con contadores de partidos políticos fue posible confirmar que la mayoría de los candidatos ajustan sus reportes de gastos de campañas de manera que no superen los topes. El criterio para asentar los ingresos y los gastos se basa entonces no en transparentar las cuentas de sus campañas, sino en cumplir con el requisito fijado de no sobrepasar los límites de gastos permitidos y de esta manera no recibir sanciones ni perder el derecho a la reposición de gastos por votos.

Comparación de Ingresos y Gastos entre Candidatos y Elegidos

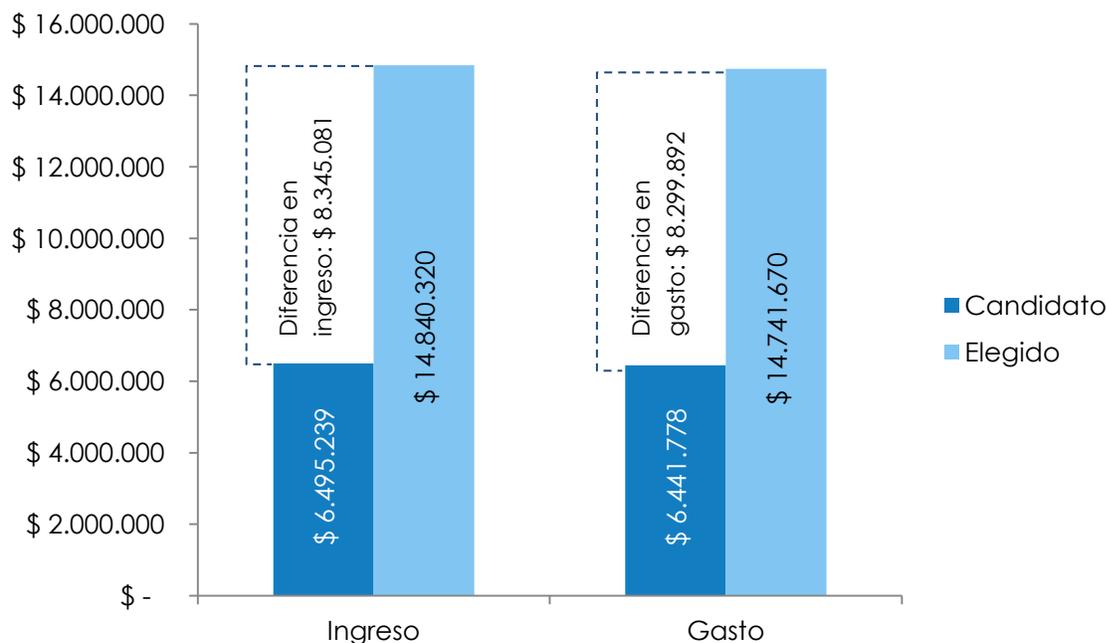
La alta inversión de recursos en una campaña en la mayoría de las ocasiones está directamente relacionada con la expectativa de ganar la contienda electoral. Así las cosas los elegidos en las elecciones territoriales de 2015 concentraron el 38% del total de todos los ingresos, como se puede observar en la siguiente tabla:

Total de Recursos reportados en CC		Total de Recursos muestra Depurada		Porcentaje Recursos Muestra
Total Ingresos	\$ 477.529.986.906	Total Ingresos	\$ 183.233.432.072	38%
Total Gastos	\$ 473.135.699.161	Total Gastos	\$ 182.015.397.386	38%

Tabla 9 Comparación total de ingresos y gastos de candidatos y de elegidos

²⁶ Entre los meses de agosto y noviembre de 2015 Transparencia por Colombia con el apoyo de socios regionales hizo un seguimiento de campo al desarrollo de las campañas a las alcaldías en las ciudades de Medellín (Corlide), Cali (Cali Visible), Cartagena (Funcicar), Bucaramanga (Cámara de Comercio de Bucaramanga), Montería (Cordupaz), Neiva (Concejo y Asamblea Visible) y en el municipio de Soacha (Ocasa).

Para verificar si en efecto hay una diferencia entre los montos que invierten en las campañas los candidatos y los elegidos, se calculó el ingreso per cápita de unos y de otros²⁷. La siguiente gráfica muestra la comparación entre los ingresos y gastos per cápita de los candidatos y de los elegidos:



Gráfica 1 Ingresos y gastos per cápita candidatos vs. elegidos

En efecto, los elegidos reportaron ingresos y gastos 56% superiores a los de los candidatos lo que confirma que quienes invierten mayores recursos incrementan sus probabilidades de ganar. Si a esta situación se le suma el hecho de que la mayoría de las campañas se financiaron con recursos propios, esto significa que los candidatos más ricos son lo que en la práctica tienen mayores opciones de salir elegidos. Esto lleva a que se dé una endogamia en la elección de cargos por votos populares y a que familias políticas con amplios recursos propios se perpetúen en el ejercicio de los cargos públicos a nivel territorial.

Ingresos y Gastos de las Organizaciones Políticas

Las organizaciones políticas también pueden destinar recursos propios para participar en las campañas y/o para apoyar a sus candidatos. Para tal fin pueden empezar a recibir contribuciones seis meses antes de las elecciones como lo

²⁷ Este cálculo muestra la mayor inversión de recursos en campañas que hacen los elegidos en comparación con los candidatos no obstante es claro que para un cálculo más riguroso se deben comparar candidatos con los mismos toques de gastos. El Capítulo 3 presenta esta comparación de gastos para los candidatos y elegidos a las gobernaciones de los principales departamentos del país y para las alcaldías de sus respectivas ciudades capitales.

estipula el artículo 14 de la Ley 130 de 1994. Las organizaciones políticas deben presentar en los formularios 7b tanto los ingresos y gastos propios, es decir los que destinaron para hacer campañas institucionales durante las elecciones, y otra para consolidar la sumatoria de los ingresos y los gastos de cada uno de sus candidatos.

La siguiente tabla presenta la distribución del total de los ingresos y los gastos que las organizaciones políticas reportaron por concepto del desarrollo de sus campañas:

Total de Ingresos Organizaciones Políticas Elecciones Territoriales 2015			
Códigos		Ingresos	%
102	Contribuciones, donaciones y créditos en dinero o especie que realicen los particulares.	\$ 623.363.629	6%
103	Créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas.	\$ 226.656.765	2%
104	Ingresos originados en actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento	\$ 193.961.020	2%
105	Financiación estatal – anticipos.	\$ 343.472.963	4%
106	Recursos propios o de origen privado que los partidos y movimientos políticos destinan para el financiamiento de las campañas en las que participen.	\$ 8.335.757.668	86%
Total ingresos		\$ 9.723.212.045	
Total de Gastos Organizaciones Políticas Elecciones Territoriales 2015			
Códigos		Gastos	%
201	Gastos administrativos.	\$ 124.149.108	1%
202	Gastos de oficina y adquisiciones.	\$ 25.408.802	0,3%
203	Inversión en materiales y publicaciones.	\$ 100.495.258	1%
204	Actos públicos.	\$ 76.395.280	1%
205	Servicio de transporte y correo.	\$ 115.720.643	1%
206	Gastos de capacitación e investigación política.	\$ 29.780.000	0,3%
207	Gastos judiciales y de rendición de cuentas.	\$ 12.856.100	0,1%
208	Gastos de propaganda electoral.	\$ 1.068.180.827	11%
209	Costos financieros.	\$ 4.031.075	0,0%
210	Gastos que sobre pasan la suma fijada por el CNE.	\$ 0	0%
211	Otros gastos.	\$ 56.981.574	1%
212	Transferencias y/o giros a los candidatos	\$ 8.504.267.758	84%
Total gastos		\$ 10.118.266.425	

Tabla 10 Total de ingresos y gastos organizaciones políticas elecciones territoriales 2015

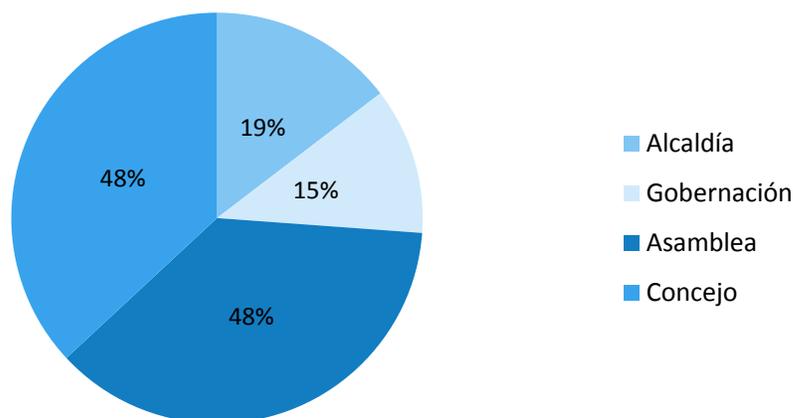
Es importante mencionar que varias organizaciones políticas en su rendición de cuentas no reportaron ingresos ni gastos por concepto de campañas institucionales

durante las elecciones. Este es el caso de organizaciones como el Movimiento MIRA, el Movimiento Indígena y Social y el Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia AICO, quienes en sus informes 7b solamente sumaron la totalidad de ingresos y gastos de sus candidatos pero no incluyeron ninguna cifra que dé cuenta de la inversión que como organización política realizaron durante las campañas territoriales de 2015²⁸.

En cuanto al patrón de ingresos y gastos de las organizaciones políticas, se observan las siguientes particularidades:

16

- Los ingresos que las organizaciones políticas destinaron para las campañas se originaron principalmente en sus propios recursos, concentrado el 86% de los ingresos como lo reportaron en el código 105. Estos recursos pueden originarse en aportes que privados hayan dado a los partidos o en actividades con ánimo de lucro.
- Las organizaciones políticas destinaron la mayor parte de sus recursos para aportar a las campañas de algunos de sus candidatos. Es por esto que el gasto más alto que se observa en la Tabla 10 corresponde a transferencias a los candidatos. La mayor parte de estos aportes se entregó a candidatos a los concejos y en segundo lugar a candidatos a las asambleas como se observa a continuación:



Gráfica 2 Distribución de ingresos de organizaciones políticas por corporación y cargo

- Teniendo en cuenta el mayor número de candidatos en las listas a los concejos municipales se entiende por qué casi la mitad de estos recursos se concentran en esta corporación. Sin embargo, es importante mencionar que las organizaciones políticas en general no aportan de manera

²⁸ Esta información se puede verificar en los informes enviados a través del aplicativo Cuentas Claras/ modulo vista pública/ informes de Organizaciones Políticas. Véase: www.cnecontasclaras.com

equitativa a todos los candidatos de su lista, sino que decide discrecionalmente a quiénes apoyar. Por ejemplo, la lista al Concejo de Bogotá por el Partido Liberal Colombiano tenía 45 candidatos, según su reporte en Cuentas Claras el partido trasladó \$165.000.000 para apoyar solamente 9 candidatos de dicha lista como se observa en su reporte:

ORGANIZACIÓN ELECTORAL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL Fondo Nacional de Financiación Política						ANEXO 7.5B Código 106	
Recursos propios de origen privado que los Partidos y Movimientos Políticos destinen para el financiamiento de las campañas en las que participen							
Organización Política que inscribió las candidaturas: PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO							
Fecha de la Elección 25/10/2015							
Circunscripción BOGOTA D.C. - BOGOTA D.C. Municipio BOGOTA D.C.							
GOBERNACIÓN ASAMBLEA ALCALDÍA CONCEJO X JA LOCALIDAD							
SENADO CÁMARA P.							
Coalición							
No.	Descripción del Ingreso	Nombre del Candidato	Valor	Observaciones			
1	APORTE DEL PARTIDO	ALVARO ACEVEDO LEGUIZAMON	5.000.000,00	APORTE DEL PARTIDO			
2	APORTE DEL PARTIDO	MARTHA JANETH PLATA NAVAS	18.000.000,00	APORTE DEL PARTIDO			
3	APORTE DEL PARTIDO	GERMAN RICAURTE CAMARGO	38.000.000,00	APORTE DEL PARTIDO			
4	APORTE DEL PARTIDO	ANGELO GIOVANNY GRAVIER SANTANA	5.000.000,00	APORTE DEL PARTIDO			
5	APORTE DEL PARTIDO	JORGE DURAN SILVA	30.000.000,00	APORTE DEL PARTIDO			
6	APORTE DEL PARTIDO	HORACIO JOSE SERPA MONCADA	39.000.000,00	APORTE DEL PARTIDO			
7	APORTE DEL PARTIDO	ARMANDO DE LOS MILAGROS GUTIERREZ	15.000.000,00	APORTE DEL PARTIDO			
8	APORTE DEL PARTIDO	MARIA VICTORIA VARGAS SILVA	10.000.000,00	APORTE DEL PARTIDO			
9	APORTE DEL PARTIDO	LUZ MARINA GORDILLO SALINAS	5.000.000,00	APORTE DEL PARTIDO			
10							
11							
12							
13							
14							
15							
16							
17							
18							
19							
20							
21							
22							
23							
TOTAL			165.000.000,00				

Ilustración 2 Anexo 7.5 b Informe Partido Liberal. Lista de candidatos al Concejo de Bogotá apoyados con recursos del partido

Al revisar los reportes de las organizaciones políticas en el formulario 7b se encontró que no hay claridad en la definición de los códigos para clasificar las fuentes de ingresos y la destinación de los gastos de sus campañas. Por ejemplo, tanto en los códigos 102 como 106 se reportan los ingresos de origen privado. En el caso del código **106. Recursos propios de los partidos que destinen para la campaña**, se registró el 86% de los ingresos. El formato anexo que acompaña este código pide aclarar el nombre del candidato y el monto que trasladaron. Por su parte el código **102. Donaciones y créditos de personas naturales y jurídicas** contiene un anexo para declarar el origen de estos recursos, sin embargo a través de este código sólo se reportó el 6% del total de los ingresos de las organizaciones políticas.

En la práctica no es clara la diferencia entre reportar en el código 102 o en el 106. Sin embargo, al indagar con algunas organizaciones políticas sobre esta situación²⁹, se encontró que el Fondo de Financiación de la Política del CNE les había indicado

²⁹ Entrevistas desarrolladas con personas del equipo auditor y contable de los partidos Liberal, Conservador y el Movimiento MIRA, desarrolladas en el mes de febrero de 2016.

a los partidos y movimientos políticos reportar sus ingresos en el código 106 para hacer más simple la revisión de la información. Este cambio en la clasificación de la información invisibiliza el origen de la mayoría de los recursos que las organizaciones políticas destinaron para apoyar las campañas.

Es importante llamar la atención sobre esta situación por las siguientes razones:

- Las personas jurídicas que hacen donaciones a las campañas y quieren tener el beneficio de la exención de impuestos³⁰, deben entregar los recursos directamente a las organizaciones políticas puesto que éstas son las únicas que pueden otorgar el certificado de donación. Así las cosas, en muchos casos las empresas entregan sus donaciones directamente a los partidos políticos aunque los recursos estén destinados para apoyar a una campaña en particular.
- Cuando la organización política es la que recibe estos recursos y los traslada directamente a alguna campaña, el candidato no los reporta en su informe 5b. En ese caso se dificulta establecer si en la práctica hay alguna inhabilidad³¹ para contratar con las empresas que hayan donado a las campañas, de acuerdo con lo estipulado el artículo 2 del Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011).
- Dada esta situación, es necesario que las organizaciones políticas empiecen a publicar esta información de la forma más clara y completa posible, dando cumplimiento así con la Ley 1712, Transparencia y Acceso a la Información Pública, de la cual son sujetos obligados como lo indica el artículo 5 de esta ley.

³⁰ Ley 1475 de 2011. Artículo 16

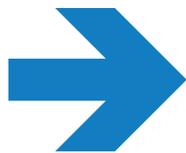
³¹ Las inhabilidades para contratar a quienes financian campañas políticas están contempladas en el artículo 2, Estatuto Anticorrupción, Ley 1474 de 2011 (modificado por el artículo 33 de la Ley 1778 de 2016: "Las personas naturales o jurídicas que hayan financiado campañas políticas a la Presidencia de la República, a las gobernaciones, a las alcaldías o al Congreso de la República, con aportes superiores al dos por ciento (2.0%) de las sumas máximas a invertir por los candidatos en las campañas electorales en cada circunscripción electoral, quienes no podrán celebrar contratos con las entidades públicas, incluso descentralizadas, del respectivo nivel administrativo para el cual fue elegido el candidato.

La inhabilidad se extenderá por todo el período para el cual el candidato fue elegido. Esta causal también operará para las personas que se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil de la persona que ha financiado la campaña política.

Esta inhabilidad comprenderá también a las personas jurídicas en las cuales el representante legal, los miembros de junta directiva o cualquiera de sus socios controlantes hayan financiado directamente o por interpuesta persona campañas políticas a la Presidencia de la República, a las gobernaciones, las alcaldías o al Congreso de la República.

La inhabilidad contemplada en esta norma no se aplicará respecto de los contratos de prestación de servicios profesionales".

Para tener un panorama más claro respecto a los aportes de particulares a las campañas políticas, en el siguiente capítulo se ahondará en la revisión de las donaciones y créditos de las personas naturales y jurídicas, reportados por los candidatos a través de los formularios 5b y el anexo 5.2b. Este capítulo también profundiza en la revisión del gasto de publicidad electoral.



CAPITULO II

Aportes privados y gastos de publicidad electoral

De acuerdo con el marco normativo colombiano, las personas naturales y las jurídicas pueden expresar sus preferencias políticas a través de aportes en efectivo o en especie para las campañas políticas. Dado que en la práctica, el financiamiento de la política lleva a cuestionamientos sobre las grandes cantidades de dinero legal e ilegal que se mueven durante las campañas, la opacidad en el origen de los recursos y la posible incidencia de intereses privados en las autoridades elegidas por voto popular, es muy importante que estos aportes se manejen bajo estándares de responsabilidad social y política, transparencia y rendición de cuentas.

Para aportar a la transparencia en el origen, montos de los aportes privados (incluyendo donaciones y créditos), este capítulo describe con mayor detalle los ingresos recibidos por parte de personas naturales y jurídicas y los sectores que éstas representan. Igualmente hace una revisión más detenida de los gastos de publicidad electoral y las empresas contratadas para esta labor, puesto que éste es el más alto dentro de las campañas políticas.

Aportes de Personas Naturales y Jurídicas (código 102)

Según el artículo 23 de la Ley 1474 de 2011, ninguna organización política o candidato puede obtener donaciones o créditos con particulares por una cifra que supere el tope máximo de gastos permitidos. Además, las donaciones individuales

de terceros no pueden superar el 10% de dicho tope³². Todos los candidatos deben reportar el origen de estos recursos privados en el formulario 5b y en el anexo 5.2b. El código 102 de este formulario recoge la información sobre los montos clasificados según sea el caso entre donaciones o créditos, nombre de la persona natural y jurídica y número de identificación.

La cuarta parte de los ingresos de las campañas en las elecciones de 2015 se originó en donaciones y créditos de terceros, los cuales ascendieron a **\$118.869.050.630**. Estos recursos se distribuyeron de la siguiente forma:

Persona	Donación	Crédito	Total Aporte
Persona Natural	\$71.321.430.379	\$14.264.286.076	\$ 85.585.716.454
Persona Jurídica	\$26.151.191.139	\$7.132.143.038	\$33.283.334.177
Total	\$97.472.621.517	\$21.396.429.114	\$ 118.869.050.631

Tabla 11 Comparativo aportes a las campañas de personas naturales y jurídicas

El perfil de las personas naturales³³

- En Cuentas Claras se registraron 20.805 aportes de personas naturales. Los formatos de rendición de cuentas no tienen una clasificación predeterminada de su actividad así pues hay infinidad de descripciones de las actividades laborales y profesionales incluyendo aportes de profesionales, personas dedicadas al hogar, asalariados, estudiantes y jubilados, entre otros muchos casos. Entre las actividades de estos donantes también se encuentran gerentes de campañas, asesores jurídicos, asesores políticos, contadores públicos, periodistas y publicistas de campañas. Sus aportes en la mayoría de los casos se reportan como “donaciones en especie” lo que corresponde a sus servicios donados a las campañas.
- También hay registros de donaciones entregadas por Representantes a la Cámara, Senadores y Diputados. El artículo 27 de la Ley 1475 de 2011 indica que entre las fuentes prohibidas de financiación de campañas se encuentran los aportes de: **“Personas que desempeñan funciones públicas, excepto de los miembros de corporaciones públicas de elección popular, quienes podrán realizar aportes voluntarios a las organizaciones políticas a las que pertenezcan, con destino a la financiación de su funcionamiento y a las campañas electorales en las que participen, de acuerdo con los límites a la financiación privada previstos en el artículo 25 de la presente**

³² Es importante tener en cuenta que en las elecciones presidenciales están prohibidos los aportes de personas jurídicas a las campañas como lo indica la Ley 996 de 2005, “Ley de Garantías”.

³³ Los nombres y actividades comerciales se toman de los reportes de Cuentas Claras, de la revisión en el Registro Único Empresarial y Social, RUES y de la revisión en fuentes de internet.

ley". A pesar de lo que estipula este artículo en la práctica se observa una interpretación diferente. En Cuentas Claras hay varios reportes en los cuales los miembros de cuerpos colegiados entregaron donaciones a las campañas independientemente de si éstas pertenecían a su misma organización política. Por ejemplo, los Representantes a la Cámara por el Quindío Antonio Restrepo Salazar y Atilano Alonso Giraldo ambos del Partido Cambio Radical, entregaron donaciones por un total de \$123.700.000 a la candidata a la gobernación del Quindío Sandra Milena Gómez del "Movimiento Unidos hacemos Más"³⁴.

- Entre los aportante también hay registros de donaciones que unos candidatos hacen a las campañas de otros candidatos. Por ejemplo el Gobernador electo de Antioquia por el Partido Liberal, Luis Pérez, donó \$5.000.000 al candidato al Concejo de Medellín por el Partido de la U, Carlos Alberto Muñoz Herrera. En este caso llama la atención que el aporte se hayan dado a un candidato de un partido político distinto.
- Para este tipo de donantes/candidatos es importante determinar si las donaciones forman parte de los recursos que han obtenido para sus campañas o de otras fuentes. Sin embargo, los informes de rendición de cuentas no tienen un campo o código para reportar el origen de éstas donaciones.
- Otro grupo de donantes particulares que se destaca es el de contratistas del Estado y servidores públicos. La siguiente tabla muestra tres casos de donantes (con montos superiores a \$50.000.000) que se encuentran en la base de datos del SECOP como contratistas públicos para el año 2015:

Nombre Donante	Aporte entregado a campañas	Descripción contrato SECOP
Roberto Nieto Delgado	Una donación de \$105.220.000 para la campaña de Gustavo Alonso Núñez Guerrero, candidato a la Alcaldía de Pasto por Cambio Radical.	NARIÑO - SISTEMA ESTRATÉGICO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS PARA LA CIUDAD DE PASTO. Contrato celebrado para desarrollar actividades de asesoría, implementación y ejecución de un plan de acción publicitario para la implementación del Sistema Estratégico de Transporte Público del municipio de Pasto SETP. Total Contrato \$42.200.000

³⁴ Según lo reportan algunos medios, la candidata Gómez estaría apoyada por el Partido Cambio Radical, aunque oficialmente no lo reportan de esta forma. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/campana-gobernacion-del-quindio-entre-denuncias-y-expli-articulo-580766>

<p>Luis Felipe Serrano Hurtado</p>	<p>Donó \$100.000.000 al Gobernador electo del Huila, Carlos Julio González Villa por el Partido Cambio Radical.</p>	<p>FONDO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES CONTRATO LIQUIDADADO Contrato para prestar sus servicios profesionales a la Oficina Internacional del MinTIC, apoyando la construcción de las políticas, mediante la atención oportuna y eficaz de los requerimientos para el logro de las actividades y objetivos de las iniciativas de Cooperación Internacional. Total Contrato \$76.276.000</p>
<p>Julián Rubiano Barrera</p>	<p>Donó \$67.800.500 al Gobernador electo del Casanare, Josué Alirio Barrera Rodríguez por el Partido Centro Democrático.</p>	<p>CASANARE - INSTITUTO PARA EL DEPORTE Y LA RECREACIÓN DEL MUNICIPIO DE AGUAZUL - IDRA. CONTRATO LIQUIDADADO Contrato para prestar el servicio para realizar a todo costo reparaciones locativas del instituto para el deporte y la recreación de aguazul. Total Contrato \$18.000.000</p>

Tabla 12 Contratistas con el Estado donantes a campañas

Aunque la Ley 1475 de 2011 indica que entre las fuentes prohibidas están las que provienen de personas que desempeñan funciones públicas y las de personas naturales o jurídicas cuyos ingresos en el año anterior se hayan originado en más del 50% en contratos o subsidios estatales³⁵, es difícil establecer si estas personas estarían o no violando estas limitaciones. Para esta tarea se requiere de mayores cruces de información entre diversas entidades como la DIAN, Función Pública y Colombia Compra Eficiente, de manera que la responsabilidad de determinar si estos recursos son o no prohibidos, no caiga sólo en manos de las campañas que se benefician con las donaciones ni en el Fondo de Financiación de la Política en el CNE el cual se limita solamente a la revisión contable de los reportes de ingresos y gastos de los candidatos.

Por otra parte para los candidatos elegidos que se hayan beneficiado con estos recursos deben evitar verse en medio de conflictos de intereses ni inhibidos para tomar decisiones en temas de contratación y manejo de recursos públicos. Lo anterior es aún más importante si se tiene en cuenta la inhabilidad para contratar con el Estado en el nivel local o nacional si el aporte representa más del 2% del gasto permitido para la campaña, según lo indica el Estatuto Anticorrupción³⁶.

³⁵ Ley 1475 de 2011 artículo 27 numerales 6 y 7.

³⁶ La Ley 1474 de 2011 en el artículo 2 (modificado por el Artículo 33 de la Ley 1778 de 2016) estipula lo siguiente:
Artículo 2°. Inhabilidad para contratar de quienes financien campañas políticas. El numeral 1 del artículo 8° de la Ley 80 de 1993 tendrá un nuevo literal k), el cual quedará así: Las personas naturales o jurídicas que hayan financiado campañas políticas a la Presidencia de la República, a las gobernaciones, a las alcaldías o al Congreso de la República, con aportes superiores al dos por ciento (2.0%) de las sumas máximas a invertir por los candidatos en las campañas electorales en cada circunscripción electoral, quienes no podrán celebrar contratos con las entidades públicas, incluso descentralizadas, del respectivo nivel administrativo para el cual fue elegido el candidato.

Mayores donaciones y créditos personas naturales

Como ya se mencionó hay una amplia gama de aportantes a las campañas, sin embargo por el monto entregado hay algunos que se destacaron en las elecciones de 2015 entre los cuales se destacan los siguientes:

- El mayor aportante individual en las campañas de 2015 fue Martiniano López González (comerciante y representante legal de un hotel en la ciudad de Bucaramanga), quien donó \$300.000.000 para la campaña del gobernador elegido de Santander, Didier Alberto Tavera del Partido Liberal.
- La segunda mayor donación individual de \$220.000.000, la dio José Donato Silva (comerciante y transportador del Atlántico), a la campaña del candidato a la Gobernación del mismo departamento Juan Alberto García Estrada, por el movimiento “Firme con Juan a la Gobernación”.
- En tercer lugar se encuentra la donación por \$150.000.000 que dio José Armando Mora López (transportador), a la campaña del Gobernador de Santander, Didier Tavera.
- En cuanto a los créditos, el más alto es el que adquirió el gobernador de Santander, Didier Alberto Tavera del Partido Liberal por un total de \$500.000.000 con Martiniano López González (la misma persona que donó \$300.000.000). En este caso en particular, los aportes del Sr. López constituyen casi el 30% del ingreso total de la campaña del Gobernador Tavera.
- Otro crédito alto es el que adquirió John Esper Toledo, candidato a la Alcaldía de Ibagué por la alianza entre el Partido Cambio Radical y el Partido de la U, con Henry Escobar Ceballos por \$400.000.000 (Comerciante y gerente de la empresa Interamericana de Licores).
- También se destacan dos créditos del Gobernador electo por el Partido Verde para el Departamento de Boyacá, Carlos Andrés Amaya Rodríguez

La inhabilidad se extenderá por todo el período para el cual el candidato fue elegido. Esta causal también operará para las personas que se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil de la persona que ha financiado la campaña política.

Esta inhabilidad comprenderá también a las personas jurídicas en las cuales el representante legal, los miembros de junta directiva o cualquiera de sus socios controlantes hayan financiado directamente o por interpuesta persona campañas políticas a la Presidencia de la República, a las gobernaciones, las alcaldías o al Congreso de la República.

La inhabilidad contemplada en esta norma no se aplicará respecto de los contratos de prestación de servicios profesionales.

por \$395.000.000 en total. Una de estas personas, Abraham Suarez Rodríguez prestó a la campaña del Gobernador \$250.000.000. Vale la pena anotar que el Sr. Rodríguez aparece en el portal del SECOP con dos contratos; uno con la Alcaldía de Chocontá, Cundinamarca para la demarcación y señalización vial y otro con el municipio de Toca, Boyacá para el suministro de vallas de seguridad metálicas con logotipos institucionales para fortalecer la convivencia y seguridad ciudadana. Los dos contratos suman \$114.784.903

Mayores donaciones personas jurídicas (empresas)

Las personas jurídicas en total aportaron **\$33.283.334.177**. El 79% de éstos fueron donaciones y el 21% créditos³⁷.

Las empresas que hicieron donaciones representan diversos sectores entre los cuales se destacan los de infraestructura, desarrollo inmobiliario, publicidad y mercado de valores. También hay aportes de organizaciones sin ánimo de lucro como Asociaciones, Fundaciones y Cooperativas. Éstas usualmente entregan recursos a más de una campaña política, incluso hay aportes de una misma persona jurídica a 77 campañas.

La siguiente tabla muestra las empresas que hicieron donaciones por \$150.000.000 o más (sin contar las organizaciones sin ánimo de lucro, las cuales se presentan más adelante en este capítulo):

Empresa	Actividad	Total Donación	Total Candidatos	Total Elegidos	Observaciones
DONDE ADQUIRIR VIVIENDA S.A.S.	Desarrollo inmobiliario y publicidad de proyectos de vivienda	\$ 540.000.000	26	9	Entre los elegidos están el Alcalde de Bogotá, Enrique Peñalosa con \$200.000.000 y el Gobernador de Cundinamarca Jorge Rey con \$30.000.000.

³⁷ Es probable que la cifra de las donaciones sea superior puesto que, cómo se explicó en el capítulo anterior, las empresas que buscan el beneficio de exención de impuestos, deben hacer las donaciones directamente a las organizaciones políticas para obtener el certificado de donación.

PRIMEOTHER S.A.S	Actividades relacionadas con el mercado de valores	\$ 350.000.000	3	1	Sus tres donaciones fueron para los candidatos a la Alcaldía de Bogotá. Para el caso de Enrique Peñalosa, esta empresa donó \$150.000.000
CONSTRUCOL S.A.S.	Construcción	\$ 300.000.000	1	1	Esta empresa sólo dio una donación al Gobernador de Cundinamarca Jorge Rey
AMARILO S.A.S	Construcción	\$ 280.999.920	9	3	Entre los elegidos están el alcalde de Bogotá, Enrique Peñalosa (\$41.000.000) y el Gobernador de Cundinamarca Jorge Rey (\$40.000.000).
MERCANTIL COLPATRIA S.A	Actividades de servicio financiero	\$ 276.000.000	77	28	Las donaciones oscilaron entre \$360.000 y \$50.000.000.
CEMENTOS ARGOS S.A	Fabricación de cemento, cal y yeso	\$ 252.000.000	13	3	Los elegidos beneficiados con donaciones de Argos son Carlos Andrés Amaya, Gobernador de Boyacá y Federico Gutiérrez, Alcalde de Medellín cada uno con \$20.000.000
COMERCIALIZADORA PNS S.A.S	Construcción	\$ 198.100.000	5	4	El alcalde Enrique Peñalosa recibió \$100.000.000 de esta empresa
RADIO CADENA NACIONAL S.A.	Medio de comunicación	\$ 179.793.385	11	5	Estas donaciones oscilaron entre los \$5.000.000 y los \$50.000.000 y se entregaron en especie en órdenes de publicidad y pauta publicitaria
MANUELITA S.A.	Azucarero	\$ 156.000.000	6	2	Entre las donaciones se encuentra una entregada al Partido de la U, para financiar la campaña del candidato a la Alcaldía Municipal del Cerrito, Valle por el partido de la U. También hay una donación por \$100.000.000 para el alcalde electo de Cali, Maurice Armitage.

MINEROS S.A.	Minera (extracción de Oro)	\$ 150.000.000	6	2	Todas las donaciones se focalizan en el departamento de Antioquia, cada una por \$25.000.000. Los 2 elegidos beneficiados con estas donaciones son el Alcalde de Medellín y el Gobernador de Antioquia.
ROSALES S.A.S	Actividades de servicio financiero y actividades inmobiliarias	\$ 150.000.000	1	0	Esta única donación fue para el candidato a la alcaldía de Bogotá Rafael Pardo Rueda

Tabla 13 Principales empresas donantes a campañas

- Es evidente que el sector predominante en la entrega de donaciones a las campañas de 2015 fue el de la construcción y desarrollo inmobiliario (incluyendo Cementos Argos que está directamente relacionada con el sector). En este mismo sector se encuentra la empresa AMARILO S.A.S, dedicada a la construcción de edificios y obras civiles. Esta empresa hizo donaciones a 10 candidatos en el departamento de Cundinamarca y una en Bogotá. Entre los receptores de éstos recursos están el Gobernador de Cundinamarca con \$10.000.000 y el Alcalde de Bogotá con \$40.000.000 respectivamente.

Mayores créditos personas jurídicas (empresas)

En cuanto a los créditos con empresas, la revisión de los reportes muestra que hay préstamos hasta por \$900.000.000 a un solo candidato. Hay casos en los que el préstamo se describió como “en especie” lo que significa que prestaron algún servicio a las campañas bajo la figura de crédito.

En la siguiente tabla se enumeran las 15 empresas que más dinero entregaron como crédito para las campañas:

Empresa	Actividad	Total Crédito	Total Candidatos	Total Elegidos	Observaciones
RIOTINTO S.A.S	Actividades inmobiliarias	\$ 900.000.000	1	0	Esta empresa le prestó el dinero a la candidata por la Alcaldía de Bogotá Clara Rojas. Esta empresa pertenece a su familia y para el 2015 ella figuraba como Subgerente de la misma.
GRUPO SIMA LIMITADA	Construcción	\$ 800.000.000	1	0	El préstamo fue para el candidato del Partido Liberal a la Gobernación de Tolima, Mauricio Jaramillo Martínez. Este préstamo equivale al 96% de sus ingresos de campaña
CARACOL S.A.	Medio de comunicación	\$ 491.353.957	3	0	Entre los créditos hay uno por \$488.785.491 entregado al candidato a la Alcaldía de Bogotá Rafael Pardo.
MULTIMPRESOS S.A.S	Actividades de impresión en grandes formatos.	\$ 400.000.000	1	1	Este es un crédito corresponde a los servicios prestados por la empresa a la campaña del Gobernador de Cundinamarca Jorge Rey
PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL	Partido Político	\$ 394.124.482	23	16	Los créditos van desde \$1.000.000 hasta \$160.000.000 y se constituyeron con candidatos avalados por el partido.
MARKETMEDIOS COMUNICACIONES S.A	Organización de convenciones y eventos comerciales	\$ 304.428.129	2	1	Uno de los créditos fue con el candidato Rafael Pardo por un total de \$211.954.398
CORPORACIÓN FONDO ECONÓMICO MUNICIPAL DEL PARTIDO CONSERVADOR BELLO	Actividades de asociaciones políticas	\$ 300.000.000	1	1	Este préstamo fue otorgado por una organización sin ánimo de lucro a Cesar Augusto Suarez Mira, alcalde electo del municipio de Bello, Antioquia
INVERSIONES CASTAÑO L.J. Y CÍA	Actividades inmobiliarias	\$ 200.000.000	1	1	Este préstamo respaldado en pagaré como figura en el reporte de Cuentas Claras fue para el gobernador elegido de Antioquia Luis Pérez.

VALORES IMF S.A.S	Actividades relacionadas con el mercado de valores	\$ 200.000.000	1	0	Préstamo otorgado a la candidata a la gobernación de Cundinamarca Nancy Patricia Gutiérrez.
AGROPECUARIO A GARCES LTDA.	Agentes inmobiliarios y administradores de fincas	\$ 200.000.000	1	0	Crédito otorgado al candidato a la gobernación del Valle Christian Munir
DASGOL S.A.S	Actividades de consultoría de gestión	\$ 200.000.000	1	0	Préstamo otorgado al candidato a la alcaldía de Floridablanca Edgar Higinio Villabona.
PARTIDO CAMBIO RADICAL	Partido Político	\$ 180.350.000	5	3	Uno de los elegidos es el Gobernador de Cundinamarca, Jorge Rey quien recibió un préstamo por \$150.000.000.
ENERGY AGROPEC S.A.S	Comercio al por menor de combustible para automotores	\$ 180.000.000	1	0	Préstamo para el candidato a la gobernación del Meta Darío Vásquez.
TRANSFOX LTDA	Transporte de pasajeros	\$ 150.000.000	1	1	Crédito otorgado a Pepe Ruiz Paredes, alcalde electo del municipio de Villas del Rosario en Norte de Santander por el movimiento AICO.
DE LA ESPRIELLA LAWYERS ENTERPRISE S.A.S.	Consultorías y servicios legales	\$116.000.000	1	1	Este crédito fue para Oneida Pinto, Gobernadora electa para La Guajira por el Partido Cambio Radical. El reporte del crédito indica que corresponde a honorarios profesionales

Tabla 14 Principales empresas que otorgaron crédito a las campañas

- ➔ Los montos de los créditos fueron mucho mayores que los de las donaciones y estuvieron dirigidos en la mayoría de los casos a un solo candidato. Las excepciones se encuentran en los créditos otorgados por los partidos políticos a sus candidatos avalados.
- ➔ Uno de los casos que más llama la atención es el crédito que le dio RIOTINTO S.A.S a la candidata Clara López. Esta empresa dedicada a actividades inmobiliarias tiene como representante legal a Eduardo López Obregón, hermano de la candidata. En este caso no es claro porque no se reportó este ingreso en el código 101 que corresponde a aportes (donaciones y créditos) del patrimonio del candidato o de sus familiares.

- Así mismo, el crédito de Caracol S.A. va dirigido a tres personas pero el candidato a la Alcaldía de Bogotá Rafael Pardo tiene el crédito más alto con Caracol por \$488.785.491. Vale la pena mencionar que este medio de comunicación, aparece en SECOP con 55 contratos celebrados con el Estado en el año 2015, por un valor total de \$5.336.731.688; la mayoría de éstos son contratos directos.
- El crédito que dio la firma De La Espriella Lawyers Enterprise S.A.S (el abogado Abelardo de la Espriella es el representante legal), a la Gobernadora de la Guajira llama la atención, no por el monto, sino por la necesidad que ha tenido la Sra. Pinto de defenderse por cuestionamientos en sus candidaturas. Al respecto, el abogado De La Espriella fue el defensor de Oneida Pinto en el momento que impugnaron su candidatura puesto que en el 2011 fue elegida como alcaldesa de Albania y no renunció a este cargo con el tiempo suficiente para postularse a la gobernación de la Guajira³⁸.
- Por otra parte, la empresa MARKETMEDIOS COMUNICACIONES S.A, le dio un crédito por \$211.594.398 a la campaña de Rafael Pardo (Alcaldía de Bogotá) y otro crédito por \$92.473.731 a la campaña de Horacio José Serpa (elegido por el Partido Liberal para el Concejo de Bogotá). Esta empresa en el año 2015 tuvo 13 contratos con el Estado, según aparece reportado en el SECOP, por un total de \$ 2.848.967.711. Tres de estos contratos los celebró con la Registraduría Nacional del Estado Civil para temas relacionados con los procesos electorales de 2015 incluyendo consultas internas y elecciones territoriales, estos contratos sumaron \$2.313.699.279.

Este tipo de situaciones pone de manifiesto el riesgo que existe de que empresas privadas incidan directamente con intereses particulares en los procesos electorales a través de apoyos a campañas por una parte, y por otra, a través de contratar con la entidad encargada de la coordinación y puesta en marcha de los procesos electorales en el país.

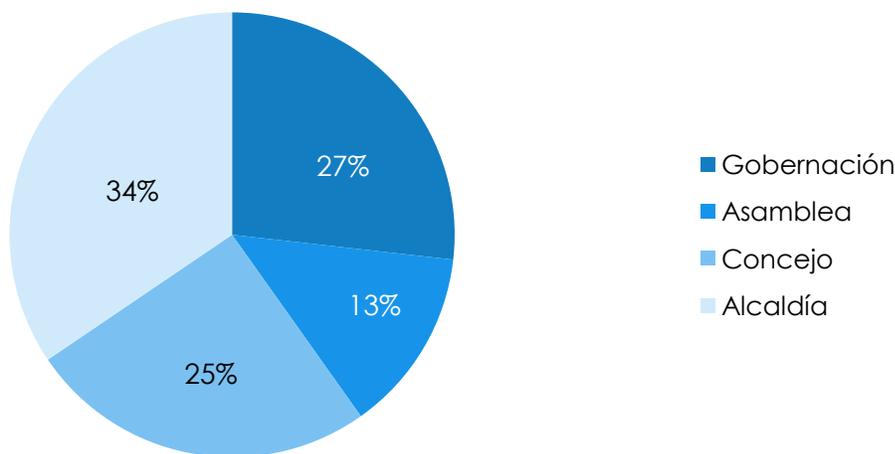
³⁸La elección de la Gobernadora Oneida Pinto fue anulada por el Concejo de Estado a principios del mes de junio de 2016. Disponible en: <http://www.elheraldo.co/la-guajira/consejo-de-estado-ratifica-fallo-que-anulo-eleccion-de-oneida-pinto-como-gobernadora-de>

Aportes de Organizaciones sin Ánimo de Lucro a las Campañas Políticas

32

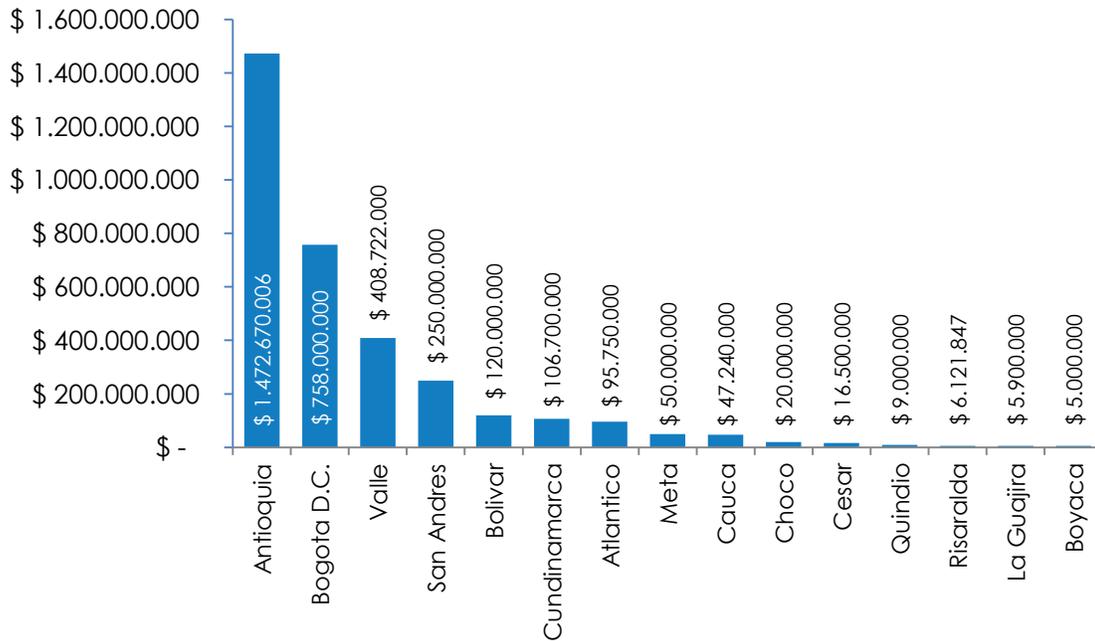
Las organizaciones sin ánimo de lucro en Colombia no están obligadas a revelar públicamente los aportes que reciben de sus contribuyentes o benefactores ni rendir cuentas sobre sus gastos incluyendo las donaciones que hacen a campañas políticas. Su supervisión y control es muy limitado y disperso puesto que no hay un ente del orden nacional que las agrupe y vigile. Por una parte ante la DIAN debe presentar anualmente su declaración de renta (a excepción de los sindicatos y asociaciones de trabajadores que no están obligados a presentar este informe) por otra deben tramitar su Registro Único Empresarial- RUES (pero no todas se registran) ante las Cámaras de Comercio.

Para las elecciones de 2015 los aportes de fundaciones, asociaciones, cooperativas y sindicatos entre otras organizaciones sin ánimo de lucro, sumaron **\$4.048.919.649**, equivalentes al 3.4% del total de los ingresos de las campañas. El 83% de éstos recursos (\$3.388.603.853) fue entregado por Fundaciones. La siguiente gráfica presenta la distribución de estos aportes entre cargos y corporaciones:



Gráfica 3 Distribución de los aportes de fundaciones por corporación

El 92% de los aportes de las fundaciones se destinó para apoyar campañas a las alcaldías y gobernaciones, principalmente de las ciudades capitales. A nivel regional estos aportes se concentraron mayoritariamente en los principales departamentos del país, como se observa a continuación:



Gráfica 4 Distribución del aporte de fundaciones por región

Entre estos aportes se encuentran los de las fundaciones empresariales como Fundación Sura³⁹ con \$155.000.000, Fundación Bancolombia⁴⁰ con \$310.000.000, Fundación NUTRESA⁴¹ con \$203.000.000 y Fundación CELSIA con \$200.000.000. Estas donaciones en su mayoría se destinaron para apoyar las campañas para la gobernación de Antioquia y para la Alcaldía de Medellín y en segundo lugar, a candidatos de Bogotá.

A su vez hay otro grupo de fundaciones que llaman la atención por los montos donados, por la falta de información acerca de las actividades que desarrollan, por su reciente creación, o incluso porque en algunos casos pareciera que fueron creadas específicamente para recibir ingresos para las campañas políticas. Por ejemplo, la tercera parte de las Fundaciones que aparecen en reportes de Cuentas Claras tienen menos de cinco años de creación. Además, para aproximadamente el 30% de las fundaciones revisadas fue imposible encontrar información acerca de su actividad económica, junta directiva y/o estatutos, de manera que se pudiera determinar el origen o la actividad que estaría generando los recursos entregados.

39 Para mayor información ver <http://www.fundacionsura.com/>

40 Para mayor información ver <https://www.fundacionbancolombia.org/>

41 Para mayor información ver <http://www.gruponutresa.com/>

A través de Cuentas Claras y otras fuentes como SECOP y RUES se identifican algunos casos particulares ya sea por la cantidad de recursos donados o por el origen de la fundación. A continuación se mencionan tres de éstos casos:

1. **FUNDACIÓN PRO PÚBLICA:** No hay información disponible sobre las actividades que desarrolla esta Fundación, sin embargo hay 17 reportes en Cuentas Claras de donaciones provenientes de esta fundación por un total de \$468.000.000. La donación más alta de \$150.000.000 fue para la campaña del alcalde electo de Bogotá, Enrique Peñalosa. Pro Pública también donó \$50.000.000 a la campaña del alcalde electo de Medellín, Federico Gutiérrez y al de Cali, Maurice Armitage. Según el registro de RUES, Álvaro Forero Tascón es el representante legal de esta fundación así como también es el representante legal de la Fundación Liderazgo y Democracia. Dado que no hay información en la web sobre la Fundación Pro Pública, se indagó telefónicamente en la Fundación Liderazgo y Democracia⁴² acerca de Pro Pública, allí informaron que la actividad principal de esta fundación es la entrega de donaciones a campañas, como forma de apoyar la democracia.
2. **FUNDACION COLOMBIA PARTICIPATIVA:** Esta fundación solamente apoyó al candidato a la alcaldía de Medellín por el partido Centro Democrático, Juan Carlos Vélez Uribe. En sus registros hay una donación por \$97.361.890 además de un crédito por \$213.485.924. esta Fundación se creó en el año 2012 y su patrimonio según el registro en RUES es solamente de \$1.000.000. Según su clasificación, Colombia Participativa puede dedicarse a actividades diversas entre las cuales se encuentran *actividades de organizaciones no directamente afiliadas a un partido político que fomenta una causa pública por medio de la educación pública, influencia política, recaudación de fondos, etc*⁴³. Al tener en cuenta un patrimonio propio tan pequeño en comparación con las donaciones y créditos que entregó es necesario insistir en la pregunta acerca de la fuente de origen de éstos recursos.

⁴² La Fundación Liderazgo y Democracia fue fundada y es financiada por la Familia Echavarría, dueños de Coltejer, Fabricato y Corona. Disponible en: <http://lasillavacia.com/hagame-el-cruce/constructores-y-cacaos-los-que-financiaron-pe%C3%B1alosa-55212>

⁴³ Bajo esta clasificación también pueden estar organizaciones que se dediquen a promover Iniciativas ciudadanas y movimientos de protesta; movimientos ambientales y ecológicos; organizaciones de apoyo comunitario e instalaciones educativas; protección y mejoramiento de la situación de determinados grupos, por ejemplo, grupos étnicos y minoritarios; asociaciones para los propósitos patrióticos, incluyendo las asociaciones de los veteranos de guerra, asociaciones de consumidores, asociaciones de automóviles, asociaciones para facilitar el contacto con otras personas con intereses similares, como clubes rotarios, logias, asociaciones de inquilinos de propiedad horizontal o barriadas etc., asociaciones de jóvenes, asociaciones de estudiantes, clubes y fraternidades, asociaciones con fines culturales, recreativos y artesanales (excepto en el caso de los deportes y los juegos), como clubes de poesía, de literatura y de libros, clubes de historia, de jardinería, de cinematografía y fotografía, de música y arte, de artesanía y clubes de coleccionistas; clubes de carnaval, etc. actividades de concesión de subsidios por organizaciones de miembros u otros.

3. **FUNDACION DECAMERON:** Esta fundación genera sus ingresos de las actividades turísticas del grupo DECAMERON. En el reporte de Cuentas Claras aparecen cuatro donaciones, tres a candidatos a la Gobernación de San Andrés (dos donaciones, cada una por \$80.000.000 y otra donación por \$90.000.000), y una al alcalde electo del municipio de Quimbaya, Quindío por \$9.000.000. En total sus aportes ascienden a \$259.00.000. Llama la atención que el grupo DECAMERON tienen varios complejos turísticos en la isla de San Andrés y en la Zona Cafetera, razón por la cual la entrega de éstos recursos puede llevar a una posible incidencia en la toma de decisiones en territorios donde la cadena DECAMERON tiene presencia.

Es importante resaltar que los aportes de las fundaciones no están prohibidos en la normatividad colombiana. No obstante, tampoco están sujetas a las condiciones para el manejo de los recursos que deben tener las campañas políticas, ni deben rendir cuentas a la autoridad electoral sobre el origen de los recursos que donan a las campañas. En otras palabras pueden convertirse en un escenario alternativo para el manejo de recursos de campañas, recaudando fondos sin necesidad de observar los topes para las donaciones, invirtiendo en publicidad electoral sin que sean contadas dentro de los límites que las campañas políticas deben tener para tal fin (en cuanto a cantidad y fecha de publicación) o incluso contratando personal para trabajar en las campañas, sin que se tengan que reportar en los informes contables de los gastos de los candidatos.

Las fundaciones también otorgaron créditos a algunas campañas. El 16.4% de estos ingresos correspondió a créditos (\$664.022.822). En estos casos es necesario preguntarse por qué, si son recursos obtenidos por organizaciones sin ánimo de lucro, pueden otorgar créditos y si éstos generan algún tipo de interés. Por ejemplo, es importante saber cuál fue el acuerdo de pago y si ya fueron saldados los créditos por \$213.485.924 que hizo la Fundación Colombia Participativa al candidato a la Alcaldía de Medellín por el Partido Centro Democrático, Juan Carlos Vélez Uribe y por \$20.000.000 que hizo la Corporación Convención Ciudadana al candidato a la alcaldía de Medellín por la coalición entre el Partido Verde y la Alianza Social Indígena- ASI, Fabio Alonso Salazar.

De la revisión en torno a las donaciones y créditos de las personas naturales y jurídicas incluyendo los recursos entregados por las fundaciones se enfatiza lo siguiente:

1. **Opacidad en el origen de los aportes:** Es difícil establecer de dónde provienen las donaciones de personas naturales a las campañas. Se conoce

el nombre y el monto pero no se llega a establecer si en efecto las personas que aparecen como donantes, tienen la capacidad financiera para hacerlo. En la práctica cada campaña está obligada a revisar el origen de los recursos que recibe sin embargo dentro de la dinámica acelerada de la búsqueda de recursos y las dificultades manifestadas por los candidatos en torno a la apertura de cuentas de campañas y el manejo de los recursos, la mayoría de las veces se deja de lado una revisión más detenida del origen de estos montos.

Esta información se podría determinar cruzando los reportes de impuestos de la Dian, sin embargo en la práctica el CNE no hace este tipo de revisión a menos que inicie alguna investigación posterior al desarrollo de las elecciones. La Unidad de Investigación y Análisis Financiero UIAF, puede solicitar esta información tanto del CNE, como de la DIAN y hacer los cruces correspondientes, pero es solo para investigaciones específicas y se llevan los resultados a la Fiscalía. En cualquiera de los casos, no es posible finalmente para la ciudadanía conocer de manera oportuna cuales son los orígenes de los recursos y si detrás de éstos pueden existir intereses particulares que pretendan incidir en el desempeño de los gobernantes, incluyendo el caso de los aportes que hacen los candidatos a las campañas de otros candidatos y, el de los miembros de las corporaciones públicas que entregan recursos a diversos candidatos aunque no sean de su misma organización política. Así las cosas, es considerablemente alto el riesgo de que recursos de origen ilícito entren a las campañas así como recursos de personas que puedan estar envueltas en inhabilidades por ser contratistas del Estado.

2. **Vacíos en la información en torno al manejo de los créditos con personas naturales y jurídicas:** Es importante determinar si en efecto estos créditos han sido pagados por los candidatos y por los elegidos a sus acreedores. El CNE, no cuenta con información sobre este tema y en los formatos 5b tampoco se estipula la forma de pago de dichos créditos, mucho menos si hay alguna tasa de interés pactada. Los créditos que no se pagan pueden convertirse en donaciones pero violando los límites del 10% máximo.
3. **Posible incidencia de intereses privados en la toma de decisiones:** En los aportes entregados en el 2015 se identifican algunos sectores predominantes, así como concentración de estos recursos en algunas regiones del país (ciudades capitales y principales departamentos). Por ejemplo, al ser el sector de la construcción y desarrollo urbano uno de los mayores aportantes de la campaña del Alcalde de Bogotá, Enrique

Peñalosa y de la del Gobernador de Cundinamarca Jorge Rey, es necesario estar atentos a que los intereses de éstos electores y el peso de sus aportes no incidan directamente en la toma de decisiones de estos mandatarios, principalmente cuando los planes de desarrollo de Bogotá y de Cundinamarca tienen énfasis en desarrollo urbano e infraestructura (este punto se ampliará en el siguiente capítulo).

4. **Bajo control al origen y manejo de los recursos que entran a las campañas a través de los aportes de fundaciones y organizaciones sin ánimo de lucro:** La normatividad que rige el funcionamiento de las organizaciones sin ánimo de lucro no contempla el control a los recursos que éstas organizaciones destinan a las campañas políticas e incluso está permitido que se conformen organizaciones con el fin específico de recaudar fondos para campañas. Si bien esta actividad es permitida, requiere de mayores controles y seguimiento incluso desde los órganos de control y la autoridad electoral, es necesario que se incrementen sus espacios de rendición de cuentas pública principalmente sobre los montos entregados a campañas y el origen de estas donaciones. A su vez es importante conocer públicamente la misión, visión y actividades de éstas organizaciones. También es importante, a propósito de la reforma política a discutir en el segundo semestre de 2016, revisar y reglamentar con mayor claridad las actividades a las cuales pueden dedicarse estas organizaciones en el marco del desarrollo de campañas políticas.

Gastos de Propaganda Electoral (código 208)

La cobertura y el alto impacto de la publicidad, ya sea en televisión, radio, periódicos, vallas, pasacalles y demás, son criterios indispensables para que un candidato decida invertir sumas de dinero considerables para conseguir mayor recordación entre los electores. El éxito electoral depende en gran medida de la cantidad de recursos que se utilizan en la estrategia publicitaria (análisis de la audiencia objetivo, programación del presupuesto, combinación de medios, frecuencia, limitaciones legales, etc.). En el código 208 del formulario 5b se reportan los gastos relativos a propaganda política en medios de comunicación social y en espacio público como radio, periódicos, revistas, televisión, vallas, pasacalles, pendones, afiches, etc. Igualmente los candidatos deben detallar este gasto en el anexo 5.7b.

La siguiente ilustración muestra la distribución porcentual de los gastos en Publicidad Electoral en las campañas de 2015:

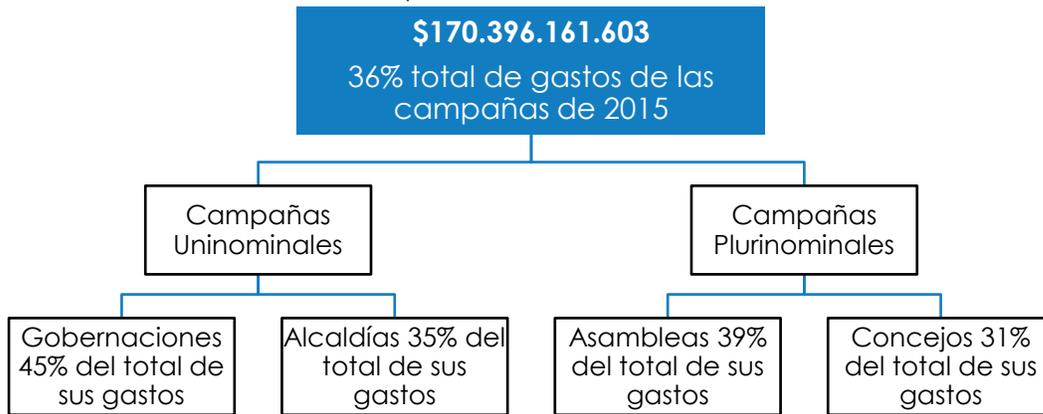
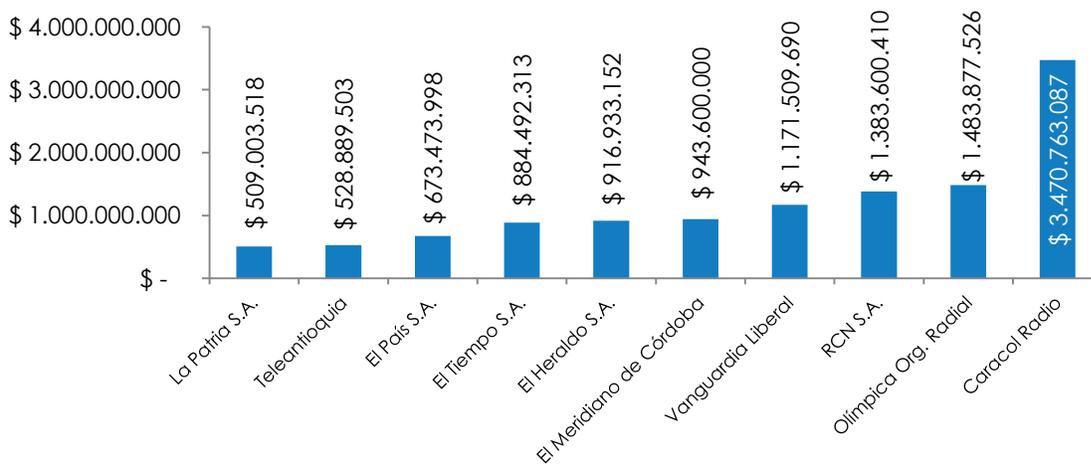


Ilustración 3 Distribución de los gastos para publicidad electoral por corporación

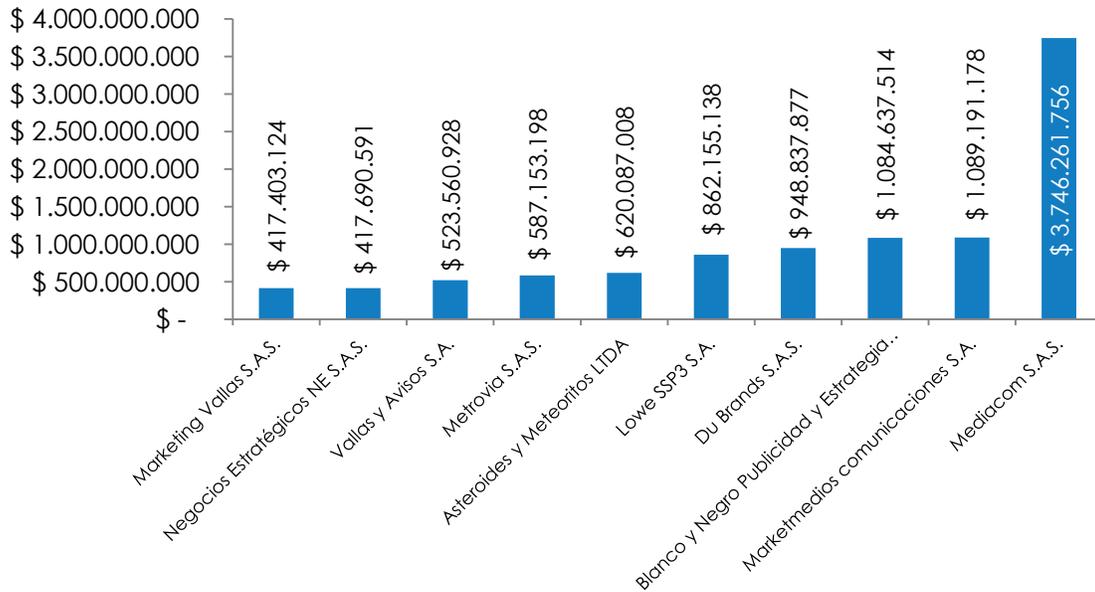
En general las campañas del nivel departamental son las que más recursos destinan para publicidad electoral. Estos gastos en su mayoría se clasifican en dos fuentes: pagos a medios de comunicación para pauta publicitaria y contratos con empresas de publicidad que se encargan del diseño de las piezas publicitarias y de la estrategia de comunicaciones de las campañas. Como es de esperarse, entre los medios de comunicación que más recursos recibieron por concepto de publicidad electoral se encuentran las dos principales cadenas nacionales de televisión y radio, las cuales pertenecen a los mayores grupos económicos del país: Caracol (Grupo Santo Domingo) y RCN (Grupo Empresarial Carlos Ardila Lulle).

La siguiente gráfica muestra los medios de comunicación que en las campañas de 2015 tuvieron contratos de publicidad electoral por montos superiores a \$500.000.000:



Gráfica 5 Principales medios de comunicación contratados para campañas

La siguiente gráfica muestra las agencias que más ingresos recibieron por publicidad electoral en las campañas de 2015 según se reporta en el código 208 del formato de rendición de cuentas:



Gráfica 6 Principales agencias contratadas para campañas

Como se observa, algunas de las agencias de publicidad más grandes del país se encuentran entre las contratadas para la publicidad electoral de 2015. Estas agencias concentran la oferta de vallas, pautas en medios de comunicación y producción de material publicitario.

Es importante enfatizar en que tanto los medios de comunicación como las agencias de publicidad, también aportaron recursos para las campañas políticas de 2015. Al revisar estos aportes en Cuentas Claras⁴⁴ se encontró que el monto total entregado a campañas por parte de medios de comunicación y empresas dedicadas a publicidad fue de **\$3.461.519.195**. De este monto la mayor cantidad se dio en calidad de crédito/préstamo a campañas. En el caso de las donaciones la mayoría reporta este monto en especie. La siguiente ilustración muestra la distribución de éstos aportes:

⁴⁴ La revisión de esta información requirió clasificar la información acopiada en el código 102 para determinar si los aportantes eran medios de comunicación o agencias de publicidad, se revisó la información de su actividad comercial en el registro de RUES. Para tal fin fue necesario depurar la información sobre los números de NIT y el nombre de las empresas.

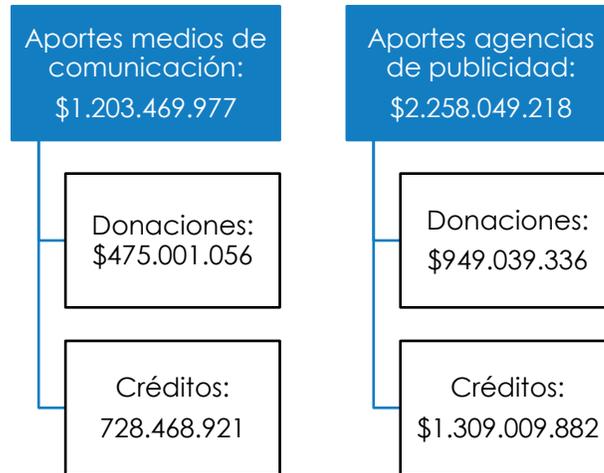


Ilustración 4 Distribución de aportes de publicidad electoral

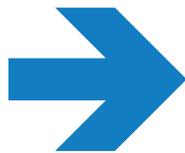
Los aportes de los medios de comunicación se concentraron en las campañas a cargos uninominales, a nivel departamental y de ciudades capitales; en primer lugar Bogotá, seguido de Valle, Antioquia y Magdalena. Entre los elegidos beneficiados con aportes de medios de comunicación se encuentran, entre otros: Maurice Armitage, Alcalde Cali con \$120.822.500 recibidos en donaciones; Camilo Romero, Gobernador de Nariño con donaciones por \$46.000.000 y Horacio José Serpa, Concejal de Bogotá con donaciones por \$30.000.000.

En cuanto a las agencias de publicidad, los aportes también se concentran en campañas uninominales en los mismos niveles: principales departamentos y ciudades capitales. Entre los elegidos que tuvieron aportes de agencias de publicidad se encuentran, entre otros: Enrique Peñalosa, Alcalde de Bogotá con una donación por \$100.000.000; Francisco Fernando Ovalle, Gobernador del Cesar, con una donación por \$43.140.000 y Federico Gutiérrez, Alcalde de Medellín con una donación por \$42.000.000. También están Jorge Emilio Rey, Gobernador de Cundinamarca con un crédito por \$400.000.000 y Horacio José Serpa, Concejal de Bogotá, con un crédito por \$92.473.731.

Esta revisión de los gastos de publicidad y de los aportes de medios de comunicación y agencias a las campañas de 2015 confirman un patrón ya identificado en el seguimiento de los procesos electorales de 2011 y 2014: Existe una relación directa entre los aportes de los medios de comunicación y las empresas de publicidad a las campañas políticas, con los gastos de publicidad electoral. En otras palabras, las donaciones y créditos (código 102) de medios y agencias de publicidad, posteriormente son retribuidos por los candidatos a través de contratos para publicidad electoral. Puesto que el acceso a medios de comunicación es un factor crítico para el desarrollo de las campañas políticas es importante reflexionar sobre las posibles consecuencias de que medios y empresas de publicidad hagan

aportes a las campañas políticas, o si éstos deberían prohibirse, por cuanto también están siendo contratados para publicidad electoral.

Igualmente en el escenario actual donde los candidatos pueden contratar con medios privados y agencias de publicidad directamente, se debe avanzar en mayores controles respecto al valor de los servicios que ofrecen, así como de las piezas de publicidad (vallas, afiches, pendones, anuncios etc.), con el fin de asegurar mayor equidad en la contienda electoral.



CAPITULO III

Aportes privados y gastos de publicidad electoral

Para tener mayor claridad sobre la financiación de las campañas a nivel territorial, este capítulo aborda la información sobre el financiamiento de las campañas desde una perspectiva regional, departamental y municipal. En las regiones, se toman las 6 regiones en las que se divide el país: Amazonía, Caribe, Centro Oriente, Occidente, Orinoquía y Pacífica; además se incluye la ciudad de Bogotá como una región más por la cantidad de recursos y su alto censo electoral. A nivel departamental, se enfatizó en los reportes de los 6 principales departamentos: Antioquia, Atlántico, Bolívar, Cundinamarca, Santander y Valle y sus respectivas ciudades capitales. Para el caso de Cundinamarca se incluye el municipio de Soacha como punto de referencia y comparación por su tope de gastos y censo electoral.

Por otra parte, este capítulo hace un acercamiento a los 58 municipios de consolidación inicialmente priorizados en el decreto 2332 de 2013. Los municipios en consolidación son territorios de gran valor ambiental y estratégico, con un alto potencial de desarrollo social y económico, ubicados en zonas que han sido afectadas por el conflicto armado y los cultivos ilícitos, y la débil presencia institucional⁴⁵. La implementación de los acuerdos de paz se focalizará en estos territorios para promover el desarrollo, la participación política y ciudadana y fortalecer la institucionalidad estatal⁴⁶.

⁴⁵ Véase: <http://www.consolidacion.gov.co/?q=content/regiones-en-consolidaci%C3%B3n>

⁴⁶ Además de estos municipios, la intervención territorial dentro de las estrategias de implementación de los acuerdos de paz incluye otras zonas. Por ejemplo Naciones Unidas han hablado de 125 territorios a priorizar. Disponible en: <http://www.lafm.com.co/noticias/onu-sugiere-priorizaci-n-de-12-175827>

Ingresos y Gastos por Regiones

Los ingresos y gastos de las campañas a nivel regional muestran que no necesariamente las regiones más grandes, con más candidatos y altos censos electorales fueron las que más ingresos y gastos tuvieron en las campañas territoriales de 2015. Proporcionalmente a la cantidad de candidatos inscritos, la región Caribe fue la que más recursos recaudó para las campañas políticas en 2015, como se puede observar en la siguiente tabla:

44

REGIÓN	DEPARTAMENTOS	TOTAL CANDIDATOS	TOTAL INGRESOS	TOTAL GASTOS
Amazonía	Amazonas, Caquetá, Putumayo	3122	\$10.094.066.606	\$9.891.122.271
Caribe	Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, San Andrés, Sucre	21296	\$127.950.622.329	\$126.921.212.631
Centro Oriente	Boyacá, Cundinamarca, Huila, Norte de Santander, Santander, Tolima	35743	\$128.755.657.072	\$127.241.764.163
Occidente	Antioquia, Caldas, Quindío, Risaralda	18572	\$72.464.762.683	\$71.381.833.249
Orinoquía	Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Vaupés, Vichada	7286	\$39.133.552.505	\$38.557.331.306
Pacífica	Cauca, Chocó, Nariño, Valle	15010	\$71.654.300.856	\$70.802.416.218
Bogotá	Bogotá D.C.	2054	\$27.477.004.213	\$28.340.019.322
TOTAL		103.083	\$477.529.966.264	\$473.135.699.161

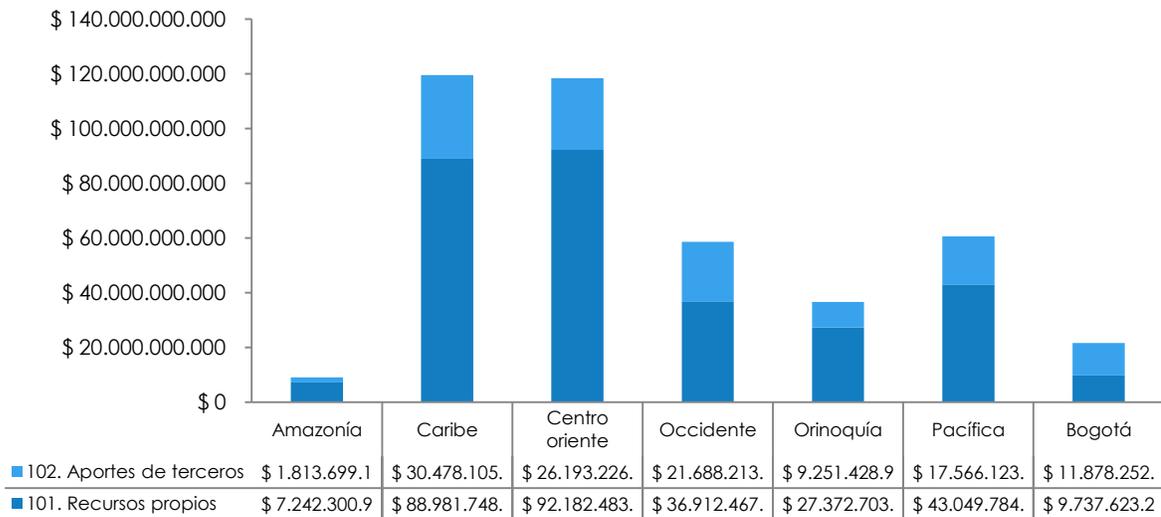
Tabla 15 Total de ingresos y gastos por región

- El cálculo per cápita de los gastos y los candidatos en la región Caribe muestra que por cada candidato se tuvo un ingreso de \$6.008 y un gasto de \$5.960. En segundo lugar en ingresos y gastos totales se ubica la región Centro Oriente donde el ingreso per cápita por candidato fue de \$3.602 y el gasto de \$3.560.

- Por el contrario la región de Amazonía fue la que menos ingresos y gastos tuvo para el desarrollo de sus campañas políticas. En este caso, el ingreso per cápita por candidato fue de \$3.233 y el gasto de \$3.168.

Mayores fuentes de financiación

Como se mencionó en el primer capítulo, todas las regiones del país financiaron sus campañas en más del 90% con fuentes privadas. En primer lugar se encuentran los recursos propios de los candidatos y/o sus familiares (código 101) y en segundo lugar los aportes de personas naturales y jurídicas (código 102). La distribución de estas dos fuentes de ingresos se puede observar en la siguiente gráfica:



Gráfica 7 Distribución de los mayores ingresos por región

- La región donde se observa la mayor concentración de recursos originados en el patrimonio de los candidatos es Amazonía con el 71.7% del total, seguida de manera descendente por: Centro Oriente (71.6%), Orinoquía (70%), Caribe (69.5%), Pacífica (60%) y finalmente, Occidente (50.9%).
- Si bien en el primer capítulo ya se había mostrado el mínimo acceso a los recursos públicos. La revisión a nivel territorial confirma que en ninguna región, ni en la ciudad de Bogotá, estos recursos llegaron al 1%. Incluso en la Orinoquía, ninguna campaña reportó anticipos. Para hacer más evidente el porcentaje tan pequeño de los anticipos en las campañas de 2015, en la siguiente tabla se presenta el monto recibido por cada región como anticipo y de manera descendente su peso porcentual dentro del total de los ingresos:

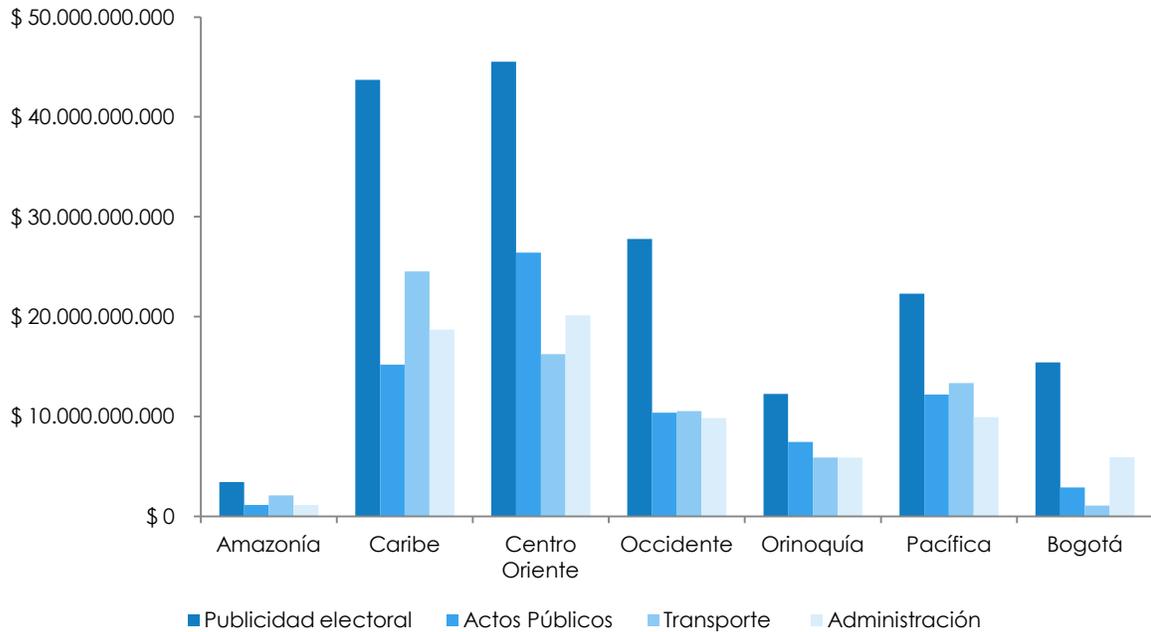
REGION	Monto Anticipos Recibidos	Porcentaje del total de Ingresos
Amazonía	\$46.349.745	0.45%
Centro Oriente	\$354.812.344	0.27%
Bogotá	\$51.931.825	0.18%
Pacífica	\$95.900.063	0.13%
Occidente	\$87.011.235	0.12%
Caribe	\$97.917.838	0.07%
Orinoquía	\$ 0	0%

Tabla 16 Monto del anticipo recibido por región

Principales gastos de campañas

- ➔ A nivel regional el gasto más alto durante las campañas fue Publicidad Electoral (código 208), concentrando en todos los casos más del 30% de los gastos. Bogotá con el 54% de los gastos y la región Occidente con el 39%, son las zonas donde comparativamente se destinaron más recursos para Publicidad Electoral.
- ➔ Otro gasto importante en las campañas políticas de 2015 fue Actos Públicos (código 204). Eventos como fiestas, cierres de campañas, reuniones con las comunidades etcétera, se registraron en este rubro. Centro Oriente es la región con mayores gastos reportados por este concepto, ascendiendo al 21% de su total.
- ➔ Los gastos de Transporte y Correo (código 205) también concentraron buena parte de los gastos. Las campañas a las gobernaciones y a las asambleas reportaron las cifras más altas en Transporte en comparación con las campañas para alcaldías y concejos. Lo anterior se explica en la necesidad de cubrir mayores distancias cuando se está haciendo una campaña a nivel departamental que cuando es a nivel municipal.
- ➔ Finalmente, otro gasto significativo para las campañas es el de Administración (código 201), en el cual se incluyen pagos por arrendamiento de sedes de campañas, equipos de trabajo y asesores de campañas, entre otros.

Para analizar comparativamente los mayores gastos de campañas, la siguiente gráfica compara estos cuatro grandes gastos entre regiones:



Gráfica 8 Comparación de los principales gastos en las regiones

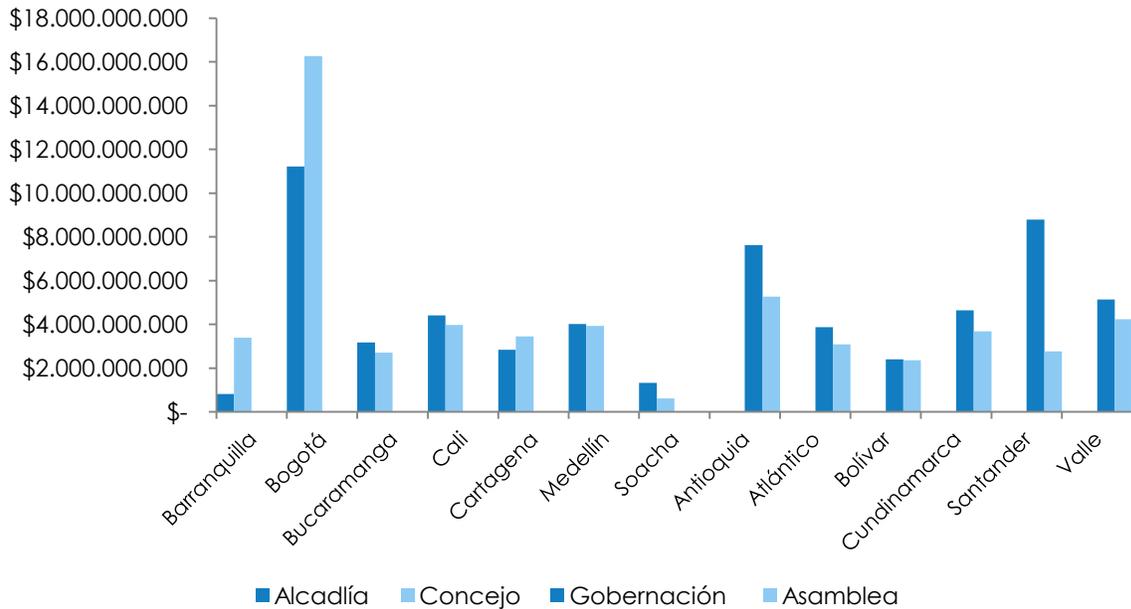
- Si bien los actos públicos son el escenario de contacto más directo con los votantes, como se observa en la gráfica todas las regiones destinaron más recursos para hacer publicidad en medios de comunicación privados y en piezas de publicidad de gran formato como vallas y pasacalles. Más aún, en los casos de las regiones Caribe y Occidente, el gasto de publicidad electoral fue más del doble que el registrado por actos públicos.

Ingresos y Gastos Principales Departamentos y Ciudades Capitales

Para este análisis se toman los departamentos de Antioquia, Atlántico, Bolívar, Cundinamarca, Santander y Valle, con sus respectivas ciudades capitales además se incluye en la revisión de datos el municipio de Soacha.

Total de ingresos por departamentos y ciudades

El total de los ingresos de las campañas en estos 6 departamentos y ciudades suman \$115.932.861.299 esta cifra significa casi la cuarta parte (24%) de los ingresos para las elecciones territoriales de 2015. Para determinar si los ingresos son superiores en las campañas a cargos uninominales o a los plurinominales, las siguientes gráficas comparan los ingresos de las campañas a las gobernaciones con los de las asambleas y los ingresos de las alcaldías con los de los concejos:



Gráfica 9 Comparación de ingresos Alcaldías y Concejos, Gobernaciones y Asambleas

- Entre las campañas a las alcaldías y concejos, como se observa en las gráficas, la distribución de los ingresos fue más equilibrada; el 55% de ingresos correspondió a las campañas para los concejos municipales y el 45% restante a las campañas para las alcaldías.
- Las diferencias más altas entre los ingresos de las listas a los concejos y a las alcaldías se encontraron en las siguientes ciudades:

Barranquilla

190 candidatos inscritos en 11 listas concentraron el 80% de todos los ingresos.

Bogotá:

503 candidatos inscritos en 15 listas concentraron el 60% de los ingresos.

Cartagena:

576 candidatos inscritos en 16 listas concentraron el 55% de todos los ingresos.

Ilustración 5 Ciudades con alta diferencia entre los ingresos a Concejo y Alcaldía

- El caso contrario se presentó en las ciudades de Bucaramanga, Cali y Soacha donde las campañas a las alcaldías reportaron más ingresos que las campañas para Concejos. En Soacha por ejemplo, el 68% de los ingresos se concentra en las 5 campañas para la alcaldía de este municipio.

- Por su parte las campañas departamentales muestra una concentración mucho mayor de ingresos en las campañas a las gobernaciones alcanzado el 60% de los ingresos. El 40% restante correspondió a las campañas para las asambleas. La mayor diferencia de ingresos a nivel departamental se presentó en Santander donde el 76% de los ingresos fueron reportados por las 5 campañas a la Gobernación y el 24 % por las 141 campañas (distribuidas en 11 listas) a la Asamblea.

Principales fuentes de financiación principales departamentos y ciudades capitales

49

Congruente con el patrón observado a nivel regional las principales fuentes de ingresos para las campañas territoriales, en estos departamentos y ciudades capitales fue de origen privado. A continuación se presentan las tres principales fuentes de recursos para el financiamiento de las campañas en estos departamentos y ciudades:

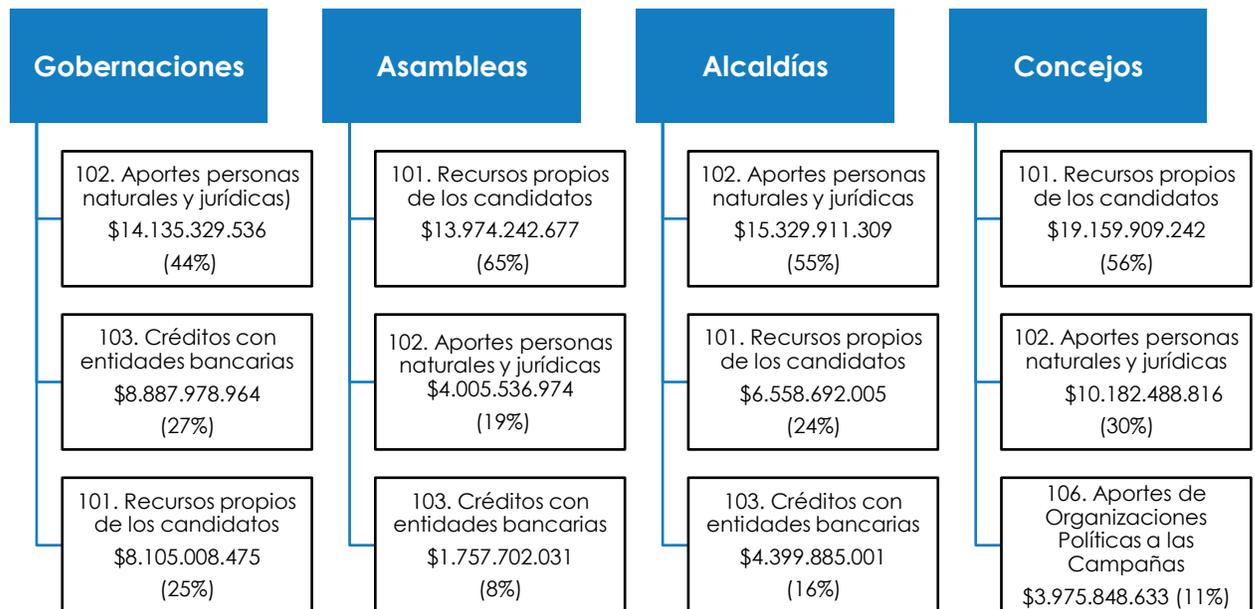


Ilustración 6 Principales fuentes de financiación para las principales ciudades y departamentos

- Al revisar las campañas plurinominales (asambleas y concejos) se encuentra que la mayor parte de los ingresos fueron del patrimonio de los candidatos y/o sus familiares. En ciudades como Bucaramanga el 76% de los ingresos para las campañas al Concejo se originó en recursos propios, en Cartagena este porcentaje fue del 68% y en Bogotá del 50%. No obstante de esta muestra, se destaca el municipio de Soacha donde los candidatos al

Concejo municipal aportaron de su propio patrimonio el 80% de los recursos para sus campañas.

- En las campañas uninominales (gubernaciones y alcaldías) el patrón muestra que la principal fuente de ingresos se originó en terceros (personas naturales y/o jurídicas). Este apoyo fue mucho más evidente en las ciudades de Cartagena donde sumaron el 70% de los ingresos, en Medellín el 67% y en Bogotá el 63%.

Principales aportantes a Gobernadores y Alcaldes elegidos

La financiación privada de las campañas políticas no sólo es una fuente de recursos permitida sino que además es totalmente necesaria. Como se ha venido observando los recursos públicos prácticamente no estuvieron disponibles para financiar las campañas territoriales, de manera tal que la única forma de llevar adelante éstas campañas fue a través de la búsqueda de recursos privados. El peso que los aportes particulares tuvieron en la financiación de las campañas particularmente en las uninominales obliga a revisar la posibilidad de cuáles fueron los mayores aportes de personas naturales y jurídicas para los Gobernadores y Alcaldes elegidos en los principales departamentos y sus ciudades capitales La siguiente tabla presenta el elegido de cada departamento y ciudad, con sus respectivos ingresos totales y aportes de terceros. También destaca los mayores aportantes, montos recibidos y en la última columna se incluyen algunas observaciones acerca de éstos donantes:

Departamento / Ciudad	Principales Aportantes	Monto Aporte	Observaciones
ANTIOQUIA Luis Emilio Pérez Gutiérrez Alianza Pensando en Grande	Partido Cambio Radical	\$194.000.000	Este partido formó parte de la alianza para su candidatura junto con el Partido Liberal.
	Gabriel Jaime Cadavid Bedoya	\$30.000.000	Ex Alcalde de Itagüí, la Fiscalía le imputó cargos en abril de 2016 por irregularidades cometidas en celebración de contratos
	Mineros S.A.	\$25.000.000	Empresa dedicada a extracción de oro y metales preciosos. En el 2016 han apoyado la puesta en marcha de las políticas minero-energéticas en el Departamento.
	Rafael Linares Orjuela	\$24.057.000	Contratado directamente por el Concejo de Medellín para Difusión
Total Ingresos: \$2.582.703.000 Total Aportes de Particulares: \$771.703.000			

			de Mensajes Institucionales a través de su programa "El Súper Debate de Rafagol Linares", en los meses de abril, septiembre y octubre de 2015
	Iván Echeverry Valencia	\$20.000.000	En la actualidad es el secretario privado de la Gobernación.
MEDELLÍN Federico Andrés Gutiérrez Zuluaga Movimiento Creemos Total ingresos: \$ 825.362.681 Total Aportes de Particulares: \$504.627.680	Fundación Pro Pública	\$ 50.000.000	No hay información sobre su actividad. El representante legal de esta fundación es también el representante legal la Fundación Liderazgo y Democracia.
	Integración SA	\$ 42.000.000	Empresa de soluciones tecnológicas para la industria minero energética
	Mineros S.A.	\$ 25.000.000	Empresa dedicada a extracción de oro y metales preciosos.
	Protección S.A.	\$ 25.000.000	Fondo de Pensiones y Cesantías
	Cementos Argos S.A.	\$ 20.000.000	Industria cementera
ATLANTICO Eduardo Verano de la Rosa Partido Liberal Total Ingresos: \$2.246.623.600 Total Aportes de Particulares: \$1.706.623.600	Tecnología Diagnostica del Sur S.A.S.	\$87.750.000	Centro Médico
	Car Hyundai S.A.	\$80.000.000	Empresa automotriz
	Royal Films S.A.S	\$34.173.600	Salas de Cine
	Fundación para el Beneficio	\$30.000.000	Fundación registrada en Medellín, forma parte del grupo Argos.
	Corpacero S.A.S	\$25.000.000	Soluciones en Acero para infraestructura
BARRANQUILLA Alejandro Char Chaljub Partido Cambio Radical Total Ingresos: \$710.000.000 Total Aportes de Particulares \$10.000.000	Mercantil Colpatría	\$10.000.000	Holding del grupo Colpatría dedicado a actividades de inversión

BOLÍVAR Dumek José Turbay Partido Liberal Total Ingresos: \$1.297.055.923 Total Aportes de Particulares \$721.205.923	Gabriel Narváez	\$92.000.000	Médico Ortopedista
	Farid Majana Coneo	\$79.600.000	Médico
	Luis Fernando Majana Pupo	\$35.000.000	Abogado, cuñado del Gobernador
	Roberto Ayala Arenas	\$34.000.000	Representante Legal de la Empresa Majan Ayala S.A.S. Gerente Hotelero
	Francisco Badran Acuña	\$33.600.000	Ingeniero Mecánico
CARTAGENA Manuel Vicente Duque Movimiento Primero la Gente Total Ingresos: \$ 903.267.722 Total Aportes de Particulares \$844.574.750	Consultoría y Construcciones de Colombia S.A.S	\$ 148.000.000	Construcción de Obras de Ingeniería Civil
	Construcciones Obras Civiles de la Costa S.A.S	\$ 145.000.000	Actividades para la construcción de edificios y de ingeniería civil.
	Antonio Armando Díaz Buelvas	\$ 35.000.000	Representante Legal de la Empresa Consultoría y Construcciones de Colombia S.A.S.
	Luis Ricardo Dunoyer González	\$ 35.000.00	Secretario Privado de la Alcaldía
	Patricia Elena Posso Romero	\$ 35.000.00	Representante legal Empresa Auto Reanuly y Mazda EU
CUNDINAMARCA Jorge Emilio Rey Movimiento Queremos Podemos Total Ingresos: \$2.362.998.000 Total Aportes de Particulares: \$1.405.998.000	Construcol S.A.S.	\$300.000.000	Servicios de Ingeniería y Proyectos de Construcción
	Romero Galeano Inversiones S.A.S.	\$50.000.000	Sociedad dedicada a la construcción de edificios residenciales.
	Amarilo S.A.S.	\$40.000.000	Constructora con varios proyectos en el Departamento
	Summa Propiedades S.A.S	\$32.000.000	Inmobiliaria
	Donde Adquirir Vivienda S.A.S	\$30.000.000	Grupo de empresas dedicadas a la construcción de vivienda y desarrollo urbano.

BOGOTA Enrique Peñalosa Londoño Movimiento Recuperemos Bogotá Total Ingresos: \$3.443.767.979 Total Aportes de Particulares: \$2.843.767.979	Donde Adquirir Vivienda S.A.S	\$200.000.000	Grupo de empresas dedicadas a la construcción de vivienda y desarrollo urbano
	Fundación Pro Pública	\$150.000.000	No hay información sobre su actividad. El representante legal de esta fundación es también el representante legal la Fundación Liderazgo y Democracia.
	Primeother S.A.S	\$150.000.000	Empresa que pertenece al grupo Santo Domingo con actividades relacionadas con el mercado de valores.
	Inversiones y Promociones Ospina SAS	\$120.000.000	Empresa del Sector Constructor
	Comercializadora PNS S.A.S	\$100.000.000	Empresa fabricante de productos lácteos secos.
SOACHA ELEAZAR GONZÁLEZ CASAS Movimiento Juntos Podemos Total Ingresos: \$441.452.300 Total Aportes de Particulares: \$ 180.070.000	Alirio Alberto Chitiva	\$40.000.000	Propietario de taxis.
	Ana Zenaida González Casas	\$30.000.000	Empresaria
	Luis Eduardo Orjuela	\$20.000.000	Transportador y docente pensionado
	Agropecuaria La Manigua S.A.S	\$19.860.000	Cría especializada de ganado
SANTANDER Didier Alberto Tavera Partido Liberal Total Ingresos: \$2.911.000.000 Total Aportes de Particulares: \$1.861.000.000	Martiniano López González	\$300.000.000	Comerciante y representante legal de un hotel en la ciudad de Bucaramanga
	José Armando Mora López	\$150.000.000	Transportador
	María Evila Flórez	\$75.000.000	Pensionada, docente e Bucaramanga
	Jorge Andrés Olave Chávez	\$53.000.000	Contador, Gerente del Hospital Psiquiátrico San Camilo en Bucaramanga
	Mario Enrique Hernández Chavarro	\$53.000.000	Abogado, asesor del Despacho del Gobernador. Entre sus funciones está la vinculación del personal a la gobernación. También es el asesor para Panachi.

BUCARAMANGA Rodolfo Hernández Suarez Movimiento Cívico Lógica, Ética Y Estética Total Ingresos: \$ 870.533.605 Total Aportes de Particulares: \$533.841.755	Valores Inmobiliarios Hg S.A.	122.000.000	Empresa de agentes inmobiliarios y administradores de finca raíz. El alcalde Hernández aparece como el representante legal de ésta empresa.
	Hernández Gómez Constructora S.A.	122.000.000	El alcalde es dueño de esta constructora
	Casalinda S.A.	122.000.000	Contratistas de edificios Residenciales
	Jesús Alejandro Galvis Ramírez	\$104.683.040	Empresarios, gerente del periódico Vanguardia Liberal, Representante legal de la Junta de Metrolínea desde abril de 2015.
VALLE Dilian Francisca Toro Torres Partido Social De Unidad Nacional Partido De La U Total Ingresos: \$3.156.007.770 Total aportes de particulares: \$650.732.000	Socoreval SA	\$100.000.000	Sociedad Comercial y Residencial Valle Del Lili S.A Construcción de edificaciones para uso residencial.
	Agrotropic de Colombia S.A.	\$100.000.000	Comercio al por menor de alimentos y bebidas.
	Coomoepal Programa De Reposición Automotores	\$50.000.000	Empresa prestadora de servicios de transporte
	24 Personas Naturales Cada Una \$2.155.500	\$51.732.000	Llama la atención la cifra igual en 24 registros y muchos de ellos se describen como Bachiller o Estudiante
CALI Maurice Armitage Movimiento Creemos con Armitage Total Ingresos: \$ 1.627.822.500 Total Aportes de Particulares: \$1.327.822.500	Fundación Valle Del Lili	\$ 145.000.000	Entidad de salud sin ánimo de lucro, lleva adelante programas promovidos desde la gobernación para la atención médica.
	Amalfi S.A.	\$ 100.000.000	Empresa de servicios públicos domiciliarios
	Consultorías de Inversiones S.A.	\$ 100.000.000	Sector financiero
	Manuelita S.A.	\$ 100.000.000	Ingenio Azucarero
	Adeinco S.A	\$ 80.000.000	Bajo la marca ProgreSer se dedica a la financiación para la venta de motos

Tabla 17 Principales aportantes a Gobernadores y Alcaldes elegidos

➔ Congruente con el patrón nacional, varias de las empresas aportantes a los Gobernadores y Alcaldes elegidos en estos territorios se ubican en los sectores de infraestructura, desarrollo inmobiliario y construcción. Por otra

parte entre los donantes también se encuentran personas que han ejercido cargos públicos o son cercanas a los Alcaldes y Gobernadores elegidos. Incluso en casos como los de Antioquia y Cartagena, dos de los principales donantes en la actualidad se desempeñan como Secretarios Privados de la Gobernación y la Alcaldía respectivamente.

- La cercanía de las personas y sectores empresariales con los elegidos es una situación común y comprensible puesto que esta relación en muchos casos es la que determina el aporte de recursos a sus campañas. No obstante, como se ha enfatizado a lo largo de este informe, el riesgo de que los intereses privados incidan en la toma de decisiones de estos elegidos es alto. Por ejemplo, en el caso de Cundinamarca y Bogotá, el gran peso de los aportes de empresas reconocidas en el sector de la construcción obliga a cuestionarse sobre la posibilidad de que estos sectores puedan tener alguna incidencia directa en las políticas de desarrollo y construcción definidas por estas administraciones.
- Transparentar el origen de éstos aportes permite que se ejerza un mayor control externo a la toma de decisiones de estas administraciones a la vez que obliga a los Alcaldes y Gobernadores a tomar medidas para asegurar que el peso de estos aportes o la cercanía con quienes los donaron no incida en sus contrataciones ni en la puesta en marcha de políticas públicas.
- Es importante resaltar que para el caso de Barranquilla la información reportada sobre sus ingresos de campañas no ofrece mayor detalle acerca de los sectores que apoyaron la candidatura del Alcalde Alejandro Char. En su reporte sólo hay ingresos por \$710.000.000 de los cuales \$700.000.000 provinieron de un préstamo con Serfinansa S.A. Igualmente llama la atención que para una ciudad como Barraquilla donde el tope de gastos fue de \$1.726.086.000 el candidato sólo hubiera necesitado el 41% de este tope para financiar su campaña.

La revisión de los patrones de ingresos entre los departamentos y las ciudades principales así como los principales aportantes de los Alcaldes y Gobernadores elegidos confirma el patrón que se viene delineando desde el primer capítulo de este informe:

1. **Las campañas uninominales tienen mayor apoyo del sector privado que las campañas plurinominales:** Resulta más fácil recaudar contribuciones de personas naturales y/o de empresas cuando se está compitiendo para una campaña a un cargo uninominal, que cuando se forma parte de una lista. Es

evidente el mayor apoyo que tanto empresas privadas como personas naturales dieron a las campañas para las gobernaciones y las alcaldías en estos departamentos y ciudades capitales. Esta situación no solo muestra que los candidatos uninominales tienen más acceso a otras fuentes de financiación y dependen menos de sus propios recursos para financiar las campañas sino también que comparativamente con el resto del país, los aportes del sector privado tienen mayor concentración en los principales departamentos y ciudades capitales. Lo ideal sería que estos aportes se distribuyeran de manera más equitativa en todo el país y que recursos privados lícitos estuvieran disponibles para apoyar las campañas en todos los territorios.

No obstante, es importante tener en cuenta que los aportes que provienen de terceros pueden estar conectados con intereses particulares, por lo que deben tener un tratamiento cuidadoso. Por ejemplo la revisión de los principales aportantes privados a las campañas en estos departamentos y ciudades confirma la presencia de sectores empresariales dedicados principalmente al desarrollo inmobiliario y la infraestructura urbana. En los planes de desarrollo departamental y municipal dónde se definen las áreas para desarrollo urbano e infraestructura, entre otros temas, hay probabilidad de que estos sectores busquen alguna incidencia, más aún cuando además han contribuido con recursos para las campañas. No en vano el proceso de aprobación de los Planes de Desarrollo en este semestre ha estado rodeado de cuestionamientos respecto a los intereses particulares que tanto gobernadores como alcaldes dejaron plasmados en éstos⁴⁷.

2. **Alta dependencia de los recursos de los candidatos para las campañas a las Asambleas y a los Concejos y mínimos aportes de las Organizaciones Políticas:** En estas corporaciones, el peso de los aportes del patrimonio de los candidatos fue mucho mayor que el de cualquier otra fuente de financiación. En las listas abiertas con voto preferente, la contienda electoral no es solo con otras listas sino que también compiten entre ellos por los votos. Añadir a esta situación los aportes del propio patrimonio de los candidatos introduce un factor de inequidad en la participación política para los candidatos que tienen menos recursos económicos. Como una alternativa para equilibrar esta situación, deberían incrementarse los aportes que las organizaciones políticas hacen a estas campañas. Como se explicó en el primer capítulo de este informe, en la práctica el peso de estos aportes en los ingresos totales es muy bajo y además sólo se entregan a unos

⁴⁷ El Tiempo. "La Franja que pone a Peñalosa a defender su primer gran Mega Proyecto" Enero 31, 2016. <http://www.eltiempo.com/bogota/reserva-thomas-van-der-hammen/16496112>

candidatos y no a toda la lista. Esto debe venir de la mano con la conformación de listas cerradas en las cuales bajo mecanismos democráticos los partidos definan internamente los puestos. De hecho la forma en que actualmente se están financiando las listas no es congruente con el propósito de avanzar hacia partidos más democráticos y con listas cerradas.

3. **Dificultad en el acceso a otras fuentes de financiación:** Al ser los aportes de particulares y los recursos propios las mayores fuentes de financiación no sólo en estas ciudades sino en todo el país, es importante preguntarse por el acceso a otras fuentes de financiación como los anticipos estatales y los créditos con entidades financieras. Durante el seguimiento de campo al desarrollo de las campañas de 2015, se indagó con varios candidatos acerca de la forma en que estaban financiando sus campañas. Una constante en sus respuestas fue la dificultad de solicitar los anticipos puesto que era un proceso que dependía del partido que los avaló y del Consejo Nacional Electoral, la llegada de estos recursos no era congruente con los tiempos de desarrollo de las campañas. Por otra parte, también coincidieron en resaltar las dificultades para obtener préstamos con entidades financieras por la cantidad de requerimientos en cuanto a recursos propios y pólizas que éstas solicitaban.

Gastos de Campañas en los Principales Departamentos y Ciudades Capitales

Los gastos de las campañas son similares a los ingresos. De manera descendente en estos departamentos y ciudades, las campañas a los concejos municipales tuvieron más gastos, seguidas por las campañas a las gobernaciones, las alcaldías y en último lugar, las campañas a las asambleas departamentales. Como en todo el país, los gastos más altos fueron en publicidad electoral y en segundo lugar, los gastos de administración. A continuación se observan de manera descendente estos gastos:

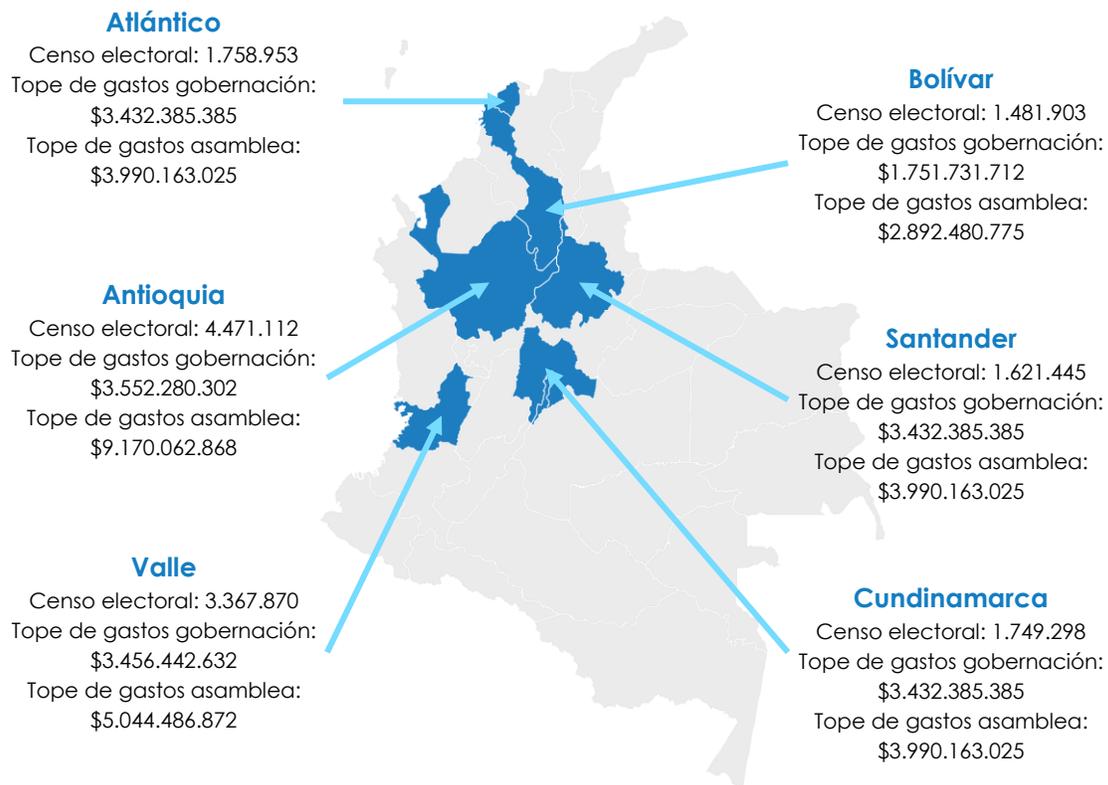


Ilustración 7 Principales gastos principales departamentos y ciudades

- ➔ En las ciudades principales, las campañas a las alcaldías fueron las que más recursos destinaron para hacer publicidad electoral seguidas por las campañas a las gobernaciones. Esta situación es similar al patrón observado en todas las regiones del país, en las cuales las campañas uninominales tienden a destinar más recursos a la publicidad que a otras actividades dentro de sus campañas.
- ➔ Para estos territorios los reportes de gastos de administración son congruentes con el desarrollo de campañas con mayores recursos y topes más altos de gastos, lo que permite tener equipos de campañas grandes, contratar asesores y tener varias sedes de campaña.
- ➔ Por el contrario, es llamativo que los gastos en actos públicos en estas ciudades y departamentos no hayan estado entre los más altos. Durante el seguimiento que Transparencia por Colombia con un grupo de organizaciones locales aliadas a las campañas a las alcaldías de 2015, se registró la puesta en marcha de grandes eventos de campañas. Los eventos de cierre incluyeron fiestas, conciertos, comida y entrega de regalos. Pero el monto reportado por este concepto no refleja el nivel de recursos invertidos, además el formulario 5b en los códigos de los gastos no pide información anexa para contrastar más detalladamente el desarrollo de estos actos públicos, con la información que deben reportar en Cuentas Claras.

Gastos totales Vs topes de gastos en los principales departamentos

Como se mencionó en el primer capítulo de este informe, continuamente los partidos políticos y los candidatos han manifestado que el tope máximo permitido para los gastos de campaña no es congruente con los gastos reales. Los gastos de las campañas están limitados por los topes máximos permitidos por ley de acuerdo con el censo electoral de cada departamento. El siguiente mapa muestra los topes máximos para las campañas a Gobernación y Asamblea en los departamentos de Antioquia, Atlántico, Bolívar, Cundinamarca, Santander y Valle, según su censo electoral:



Mapa 1 Tope de gastos para los principales departamentos según su censo electoral

- Es importante tener en cuenta que el tope de gasto en las gobernaciones es por campaña, pero en el caso de las Asambleas el tope es por lista. Los candidatos inscritos en listas deben repartirse el tope máximo de gastos entre las personas que conforman la lista. En algunos casos la división se hace en partes iguales entre todos los inscritos, pero en la mayoría de los casos, teniendo en cuenta que cada candidato en una lista debe hacer su propia campaña y conseguir sus propios fondos, el tope se divide dependiendo de quienes tienen mayores posibilidades de invertir recursos en su campaña en comparación con los demás inscritos en la lista que seguramente no harán muchos gastos de campaña porque sus probabilidades de salir elegidos no son tan altas. Al respecto es importante

reiterar que la premisa de que a mayores gastos, mayores posibilidades de salir elegidos aplica tanto para campañas uninominales como para las plurinominales.

- ➔ Los topes muestran que la relación entre gastos permitidos y votos fue menor en Antioquia donde por cada voto posible, según el censo, se podían gastar \$795. Por su parte, la relación más alta se presentó en Santander donde por cada voto se podían gastar \$2.116.

La siguiente tabla compara porcentualmente para cada campaña a la Gobernación en éstos departamentos las cifras reportadas como gastos totales vs los topes permitidos (en azul se resaltan los Gobernadores elegidos):

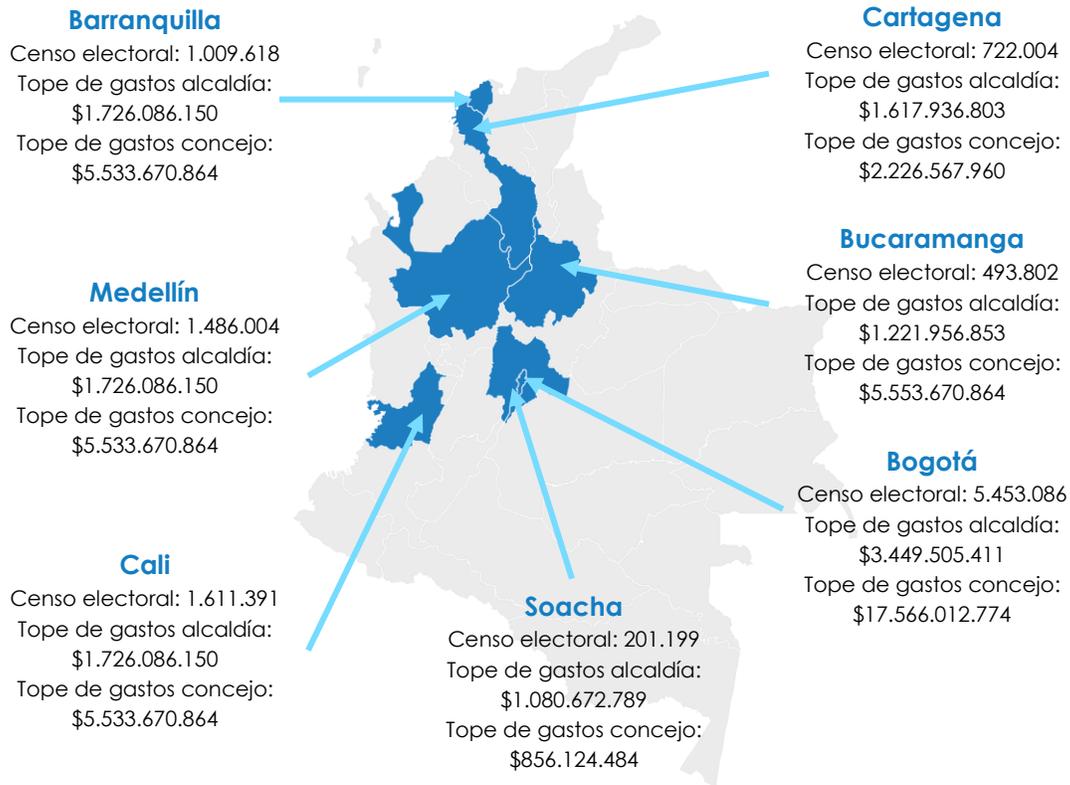
Tope Gobernación			
Departamento	Candidato	Total Gastos	% Gasto Vs. Tope
ANTIOQUIA	Luis Emilio Pérez Gutiérrez	\$ 2.580.508.190	73%
	Andrés Felipe Guerra Hoyos	\$ 2.689.156.198	76%
	Federico José Restrepo Posada	\$ 2.348.723.042	66%
ATLÁNTICO	Eduardo Ignacio Verano de la Rosa	\$ 2.246.559.843	65%
	Alfredo Esteban Varela de la Rosa	\$ 1.080.569.132	31%
	Juan Alberto García Estrada	\$ 787.222.344	23%
BOLÍVAR	Dumek José Turbay Paz	\$ 1.248.286.062	71%
	Yolanda Wong Baldiris	\$ 1.291.368.203	74%
	Comité promotor voto en Blanco	\$ 38.037.696	2%
CUNDINAMARCA	Jorge Emilio Rey Ángel	\$ 2.362.891.884	69%
	Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda	\$ 2.239.025.899	65%
	Rafael Antonio Ballen Molina	\$ 42.633.984	1%
SANTANDER	Didier Alberto Tavera Amado	\$ 2.910.706.574	85%
	Carlos Fernando de Jesús Sánchez Aguir	\$ 2.714.657.518	79%
	Rafael Antonio Ballen Molina	\$ 42.633.984	1%
VALLE DEL CAUCA	Dilian Francisca Toro Torres	\$ 3.156.007.769	91%
	Christian Munir Garces Aljure	\$ 1.167.603.856	34%
	Mauricio Ernesto Ospina Gómez	\$ 371.594.950	11%
	Oscar Gamboa Zúñiga	\$ 360.997.075	10%
	Fernando Toloza Colorado	\$ 79.912.000	2%

Tabla 18 Comparación porcentual de gastos totales de campañas vs. topes permitidos para Gobernación

- Ninguna de las campañas que se presentan en esta tabla llegan al 100% de los gastos totales permitidos. La gobernadora del Valle, Dilian Francisca Toro es quien más se acercó al tope máximo de gastos para su departamento con el 91% del total. Por el contrario, entre los elegidos, el gobernador de Atlántico Eduardo Verano es quien menos gastos reportó, llegando sólo al 65% del total.
- Hay algunos candidatos que reportaron sumas muy inferiores en comparación con sus contendores como se observó en los casos de Bolívar, Cundinamarca, Santander y Valle. Por el contrario, en el caso de Antioquia los tres candidatos reportaron sumas similares lo que sería congruente con el desarrollo de una contienda mucho más reñida en comparación con otros departamentos.

Gastos totales Vs Topes de gastos en las ciudades priorizadas y en el municipio de Soacha

Para revisar el reporte de gastos en las ciudades capitales, el siguiente mapa presenta los topes permitidos por ciudad de acuerdo con su censo electoral:



Mapa 2 de gastos permitido en las principales ciudades según el censo electoral

→ La distribución entre los topes de gastos para las campañas a las alcaldías en éstas ciudades y en el municipio de Soacha muestra diferencias significativas en el monto que se podría invertir por cada posible voto. Es así como de manera ascendente el gasto por voto en Bogotá fue de \$633, en Medellín de \$1.225, en Cali de \$1.071, en Barranquilla de \$1.709, en Cartagena de \$2.240 y en Bucaramanga de \$2.474. Por su parte en Soacha por cada persona en su censo electoral se podía gastar \$5.371. Esta disparidad en los topes de gastos lleva a preguntarse si en efecto en las ciudades más grandes como Bogotá, Medellín y Cali el tope de gastos es suficiente o es muy bajo, en comparación con el tope establecido para ciudades como Bucaramanga o el municipio de Soacha. Es importante tener en cuenta que la Ley 1475 de 2011 en el artículo 24 (parágrafo transitorio) estipula que el Consejo Nacional Electoral con el Ministerio de Hacienda deberán llevar a cabo un estudio para actualizar los costos reales de las campañas, el cual todavía no se ha hecho.

La revisión entre los gastos de campañas presentados por los candidatos a las alcaldías de éstas ciudades y el tope permitido muestra que los ganadores no fueron siempre los que más gastaron, como se observa en la siguiente tabla (en azul se resaltan los Alcaldes elegidos):

TOPE ALCALDÍA			
Ciudad	Candidato	Total Gastos	% Gasto Vs. Tope
Medellín	Federico Andrés Gutiérrez Zuluaga	\$ 825.362.681	48%
	Juan Carlos Roberto Vélez Uribe	\$1.569.009.936	91%
	Fabio Alonso Salazar Jaramillo	\$ 787.483.770	46%
	Gabriel Jaime Rico Betancur	\$ 605.497.053	35%
	Héctor Manuel Hoyos Meneses	\$75.173.944	4%
Alejandro Char	Alejandro Char Chaljub	\$ 707.084.879	41%
	Rafael Segundo Sánchez Anillo	\$ 108.748.833	6%
Cartagena	Manuel Vicente de Jesús Duque Vásquez	\$ 903.251.270	56%
	Antonio Quinto Guerra Varela	\$ 855.529.180	53%
	Gina del Rosario Benedetti de Vélez	\$ 791.363.258	49%
	Andrés Fernando Betancour González	\$ 231.349.195	14%
	Rosario Magdalena Romero Ibarra	\$79.386.649	5%
	Fabio Yezid Castellanos Herrera	\$21.714.677	1%
	Reinaldo Rafael Manjarrez Muñoz	\$11.071.005	1%
	Comité Promotor Voto en Blanco	\$1.000.000	1%

Soacha	Eleazar González Casas	\$ 441.450.370	41%
	Milton Eduardo Rivera Rincón	\$ 372.799.582	34%
	Ricardo Andrés Jaramillo Guzmán	\$ 264.992.600	25%
	Juan Carlos Saldarriaga Gaviria	\$ 225.222.907	21%
	Juan Manuel Caicedo Peñaloza	\$13.885.432	1%
Bucaramanga	Rodolfo Hernández Suárez	\$ 952.625.955	70%
	Carlos Arturo Ibañez Muñoz	\$1.074.121.144	88%
	Jhan Carlos Alvernia Vergel	\$1.005.326.140	82%
	Sergio Isnardo Muñoz Villareal	\$ 221.140.370	18%
Cali	Norman Maurice Armitage Cadavid	\$1.592.704.919	92%
	Roberto Ortíz Urueña	\$1.100.596.146	64%
	Angelino Garzón	\$ 976.712.866	57%
	Carlos José Holguín Molina	\$ 790.261.004	28%
	Wilson Neber Arias Castillo	\$ 103.704.129	6%
	John Michel Maya Bedoya	\$85.732.068	5%
	Maria Isabel Larrate Gómez	\$1.000.000	1%
Bogotá	Enrique Peñalosa Londoño	\$3.448.715.663	99,98%
	Rafael Pardo Rueda	\$3.274.435.037	95%
	Clara Eugenia López Obregón	\$3.079.606.793	89%
	Francisco Santos Calderón	\$2.170.706.550	63%
	Ricardo Arias Mora	\$ 254.210.886	7%
	Alexandre Pierre Vernot Hernández	\$59.586.070	2%
	Daniel Sean Raisbeck López	\$43.252.575	1%

Tabla 19 Comparación porcentual de gastos totales de campañas vs. topes permitidos en Alcaldía

- ➔ El alcalde electo de Bogotá Enrique Peñalosa es quien más gastos reportó llegando casi al 100% de su tope permitido, seguido por el Alcalde de Cali Maurice Armitage, con el 92% del tope de gastos. Por el contrario los alcaldes elegidos en Barranquilla y Soacha son quienes menos gastos reportaron alcanzado sólo el 41% del tope permitido.
- ➔ Al igual que en las campañas a las gobernaciones, algunos candidatos a las alcaldías de éstas ciudades reportaron gastos muy bajos. Esto es congruente con el hecho de que se inscribieron muchos candidatos en ciudades como Bogotá, Cartagena y Cali, pero durante el desarrollo de la contienda electoral se fueron quedando atrás en la intención de voto al punto que dejaron de hacer campaña. Igualmente, varios de los candidatos que reportaron gastos mínimos no diligenciaron su información a través de Cuentas Claras durante el desarrollo de las campañas y solamente

cumplieron con esta obligación después de las elecciones. Más aún, la candidata a la Alcaldía de Cali María Isabel Urrutia nunca reportó sus ingresos ni gastos a través de Cuentas Claras.

De la revisión de los gastos de campañas en estos departamentos y ciudades, así como la comparación con los topes permitidos, se destaca lo siguiente:

1. **No hay congruencia entre los topes de gastos permitidos y los censos electorales:** La diferencia entre el monto a gastar por cada voto posible a obtener en estos departamentos y ciudades, muestra la necesidad de revisar con más detalle y desde una perspectiva regional la definición de los topes máximos de gastos de campañas. No es comprensible cómo en ciudades como Bogotá por cada voto se puedan invertir \$633 pero en ciudades como Bucaramanga se puedan invertir \$2.474.
2. **Los elegidos reportan mayores gastos de campañas en comparación con los candidatos:** A excepción de los Gobernadores de Antioquia y Bolívar y los Alcaldes de Medellín y Bucaramanga, los demás elegidos reportaron los gastos más altos en comparación con sus contendores. Incluso en algunos casos se acercaron casi al tope máximo permitido como en las ciudades de Bogotá y Cali y en el departamento del Valle.
3. **Hay sub registro en los gastos de campañas:** La comparación de la información reportada en Cuentas Claras acerca de los gastos de campañas con el seguimiento de campo que se hizo durante el 2015 en las ciudades principales y en el municipio de Soacha, arroja diferencias considerables en los montos reportados en actos públicos y las actividades registradas. Por ejemplo los cierres de campañas en éstas ciudades se caracterizaron por la utilización de espacios públicos con aforo para miles de personas, contratación de artistas, apoyo logístico, alquiler de equipos de última tecnología, lo que significó la inversión de altas sumas de dinero. No obstante este gasto no se registró como el mayor en estos departamentos y ciudades capitales.

La financiación de las campañas en los municipios en consolidación

Los municipios priorizados para la implementación de Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial⁴⁸, históricamente se han caracterizado por la incidencia de grupos armados, desplazamiento forzado, cultivos ilícitos y otras actividades criminales como minería ilegal o tráfico de armas de la mano con baja presencia estatal. A continuación se presenta una revisión más detallada de la forma en que se financiaron las campañas en estos municipios, tomando como base los 58 inicialmente priorizados en el decreto 2332 de 2013, aunque es claro que las zonas en las cuales se hará una intervención en la etapa de implementación de los acuerdos es mucho más amplia que éstos municipios.

Riesgos electorales en los municipios en consolidación

Estos 58 municipios clasificados entre categorías 4ta, 5ta y 6ta, se ubican en los departamentos de Norte de Santander (7 municipios), Bolívar (2 municipios), Sucre (2 municipios), Antioquía (10 municipios), Córdoba (5 municipios), Valle del Cauca (2 municipios), Cauca (5 municipios), Arauca (7 municipios), Putumayo (4 municipios), Meta (6 municipios), Caquetá (3 municipios), Tolima (4 municipios) y Nariño (1 municipio). La Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial busca que en estos territorios afectados por décadas de violencia, se generen las condiciones para la paz y el desarrollo económico y social, esto incluye fortalecer la participación política y ciudadana.

Para el 63% de estos municipios, la presencia de guerrillas ha sido un factor de riesgo electoral continuo. Esta situación principalmente se ha dado en los municipios ubicados en Arauca, Catatumbo, Cordillera Central, Caquetá, Putumayo y Nariño. En estos territorios las guerrillas han estado de forma permanente por más de 7 años y han establecido un orden específico que les permite intervenir en el desarrollo de los comicios electorales y utilizar la violencia

⁴⁸ DECRETO 2332 DE 2013 "Por el cual se reglamenta el artículo 195 de la Ley 1450 de 2011 y se establecen las Zonas y Municipios de intervención de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial, PNCRT", Véase: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2013/Documents/OCTUBRE/22/DECRETO%202332%20DEL%2022%20DE%20OCTUBRE%20DE%202013.pdf>

para afectar las elecciones⁴⁹. Asociado a esto, según el informe especial desarrollado por Latinobarómetro sobre las actitudes democráticas en las zonas en consolidación, el 30% de los entrevistados consideraron que hubo fraude en su municipio durante las elecciones de Congreso de 2014 y que prácticas como el clientelismo, la intimidación y el pago de favores o subsidios públicos estuvieron presentes durante la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2014⁵⁰.

En las elecciones territoriales de 2015 el portal Pilas con el Voto de la MOE recibió reportes por irregularidades en 24 municipios en consolidación. La mitad de estos reportes fueron por irregularidades en el desempeño de las autoridades electorales incluyendo falta de capacitación en los procedimientos para los jurados de votación, entrega de más de un tarjetón y manejo irregular de los formularios de registro de los votos. El municipio de Tumaco (Nariño), es dónde más reportes se hicieron incluyendo denuncias por irregularidades en la función de las autoridades locales, el conteo de votos, el ejercicio del voto libre, la inscripción de cédulas y la alteración del orden público.

Además, en los mapas de riesgos electorales desarrollados para el año 2015 también se encontró que estos municipios se han visto amenazados por la presencia de crimen organizado, por altos niveles de cultivos ilícitos y por estar en medio de rutas para la salida de drogas y el ingreso de armas⁵¹. Por lo anterior, 23 de estos 58 municipios se clasificaron en *riesgo extremo* para las elecciones de 2015 puesto que tenían presencia tanto de guerrillas como de crimen organizado lo que incrementaba las posibilidades de que alguno de los dos actores realizaran actos para afectar las elecciones. Otro factor de riesgo que hace aún más compleja la situación de estos municipios es que en más del 90% de estos municipios han presentado desplazamiento de la población por cuenta de la violencia⁵².

Financiación de las campañas a las alcaldías en los municipios en consolidación

La dinámica de ingresos y gastos para los candidatos y los elegidos de estos municipios fue similar a la que se ha venido exponiendo en el nivel regional. La siguiente tabla muestra el total de los ingresos y los gastos de los candidatos a las

⁴⁹ ROBAYO, Germán. (2015). Riesgo por presencia y acciones unilaterales de grupos armados ilegales 2015. En MOE, *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales Colombia 2015* (pág. 150). Bogotá: MOE.

⁵⁰ USAID. Cultura política de la democracia en Colombia, 2015: Actitudes democráticas en zonas de consolidación territorial. Bogotá. 2015. Disponible en <http://www.vanderbilt.edu/lapop/colombia/Colombia-Informe-Especial-2015-070915-W.pdf>

⁵¹ ROBAYO, Germán. (2015). Riesgo por presencia y acciones unilaterales de grupos armados ilegales 2015. En MOE, *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales Colombia 2015* (pág. 143). Bogotá: MOE.

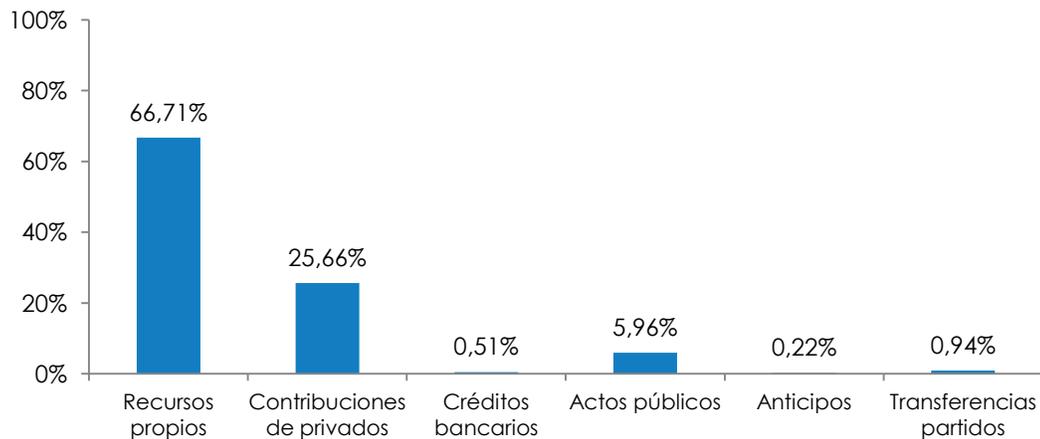
⁵² LOZANO, Fabio. (2015). Desplazamiento y negación de la Democracia. En MOE, *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales Colombia 2015* (pág. 186). Bogotá: MOE.

alcaldías en los 58 municipios clasificando la información entre candidatos y elegidos:

Ingresos Alcaldías			Gastos Alcaldías		
Candidatos	Elegidos	% Elegidos	Candidatos	Elegidos	% Elegidos
\$10.830.645.361	\$4.560.023.552	42.1%	\$10.695.376.585	\$4.083.862.643	38.2%

Tabla 20 Total de ingresos y gastos de alcaldías de los municipios en consolidación

Para las alcaldías los recursos propios y, en menor medida, las contribuciones privadas (créditos y donaciones) sumaron el 92% de los ingresos totales. La siguiente gráfica presenta las fuentes de origen de los ingresos para las campañas a las alcaldías en éstos 58 municipios:



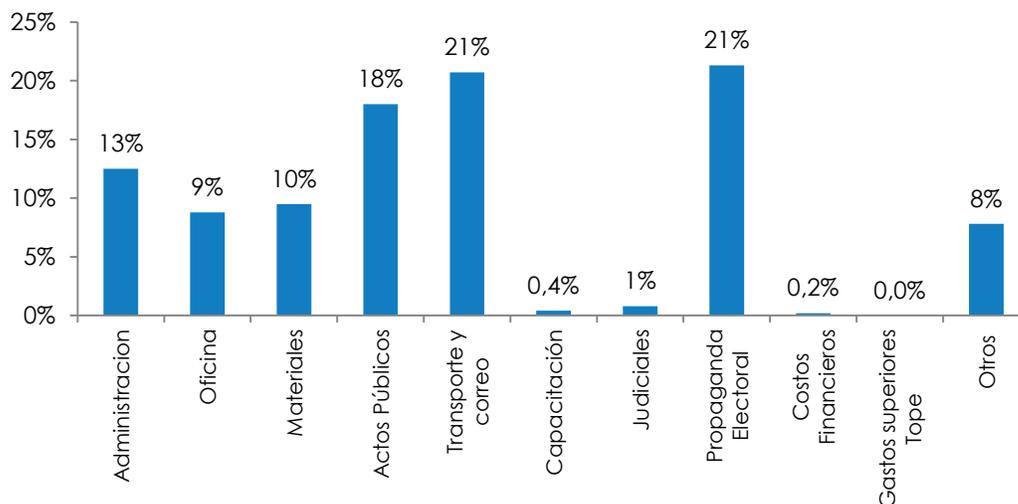
Gráfica 10. Origen de los ingresos para Alcaldía de los municipios en consolidación

- ➔ En comparación con el resto de los territorios analizados en este capítulo, en las campañas para las alcaldías de estos municipios fue más evidente el peso que tuvieron los aportes del patrimonio de los candidatos en el financiamiento de sus campañas. De hecho los municipios de El Tarra (Norte de Santander); Rioblanco (Tolima); San Jacinto (Bolívar), Ovejas (Sucre); Briceño (Antioquía), San Miguel y Valle del Guamez (Putumayo) y Tumaco (Nariño); ésta fue la única fuente de recursos.
- ➔ Respecto a otras fuentes de ingresos, solamente en el municipio de Florida (Valle del Cauca) se registraron anticipos estatales y en los municipios de Tarazá (Antioquía) y Pradera (Valle del Cauca), se registraron 2 créditos con entidades bancarias. Esto indica que el acceso a otras fuentes legítimas de recursos para las campañas fue casi nulo en los municipios en consolidación.

→ En cuanto a los aportes de personas naturales y jurídicas, llama la atención la situación del Alcalde electo en el municipio de Arauca, Benjamín Socadagui Cermeño del partido Cambio Radical, quien financió la mayor parte de sus campañas a través de créditos con particulares los cuales suman en total \$404.000.000. Un alcalde de un municipio categoría 4 como Arauca tiene en promedio un salario mensual de \$5.038.57253, lo que lleva a cuestionar si estos ingresos son suficientes para saldar esta deuda o si hay otro tipo de arreglos para pagarlos, más aun si se tiene en cuenta que el Alcalde Socadagui fue capturado en febrero de este año por delitos relacionados con irregularidades en la financiación de su campañas, ofrecer dádivas y constreñimiento al votante⁵⁴.

Principales gastos de campañas para las Alcaldías en municipios en consolidación

A diferencia con el patrón que se observó a nivel territorial, el gasto de Publicidad Electoral si bien fue el más alto en estos municipios, su diferencia con el gasto de Transporte fue mínima, como se puede observar en la siguiente gráfica:



Gráfica 11. Gastos totales municipios en consolidación

→ Los gastos de Publicidad Electoral concentraron el 21.3% del total. Sin embargo, llama la atención 4 municipios en los cuales las campañas destinaron más del 60% de sus recursos para este concepto: Miranda, Cauca (62%); Hacarí, Norte de Santander (65%); San Jacinto, Bolívar (67%) y Caucasia, Antioquia 92%.

⁵³ Incluyendo bonificaciones, su ingreso anual es de aproximadamente \$87.000.000.

⁵⁴ El Tiempo. Capturan a Alcalde de Arauca por delitos electorales. 2016. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/capturado-alcalde-de-arauca-benjamin-socadagui-cermeño/16521158>

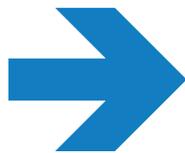
- El segundo mayor gasto fue Transporte sumando el 20.7% del total. Fuera de este patrón en los gastos de campañas, hay 4 municipios con un comportamiento atípico puesto que los porcentajes reportados por este concepto fue inferior al 5%: San José de Uré, Sucre (0%); Florida y Pradera, Valle del Cauca (2% cada uno) y Saravena, Arauca (3%). El gasto mínimo en transporte puede responder a la poca necesidad de trasladarse dentro de un municipio pequeño, pero también podría tener una explicación en la inseguridad de movilizarse en medio de zonas con alta presencia de guerrillas y de crimen organizado.
- Los Actos Públicos (código 204) se ubicaron en el tercer lugar de gastos ascendiendo al 17.8% del total. En este caso también hay algunos municipios con un comportamiento distinto al promedio porque reportaron gastos inferiores al 5%: San Onofre, Sucre (3%); La Montañita, Caquetá (3%); Tierra Alta, Córdoba (1%) y Hacarí, Norte de Santander (0%).

A partir de esta revisión de los reportes de ingresos y gastos de los candidatos a las alcaldías de los municipios en consolidación muestra que aparte de los riesgos relacionados con la presencia de actores ilegales, poderes de facto y amenazas a la participación política, existen varios riesgos relacionados con la forma en que se financian las campañas entre los cuales se deben destacar los siguientes:

1. **La débil presencia estatal también se manifiesta a través de la ausencia de aportes públicos:** En estos municipios priorizados desde el año 2013, precisamente por la presencia de actores ilegales, la posibilidad de que recursos ilícitos permearan las campañas era bastante alta y aun así, en las campañas de 2015 no se observó ninguna medida específica para asegurar que más recursos llegaran a estas regiones para favorecer la participación en la contienda. El hecho de que solo el municipio de Florida (Valle) hubiera contado con anticipos públicos, indica que la poca presencia estatal no está solo en la debilidad institucional sino también en el mínimo acceso a recursos públicos para hacer campañas políticas.
2. **Participación sujeta a la disponibilidad de recursos propios:** en los municipios en consolidación, el porcentaje más alto de ingresos, incluso mayor al promedio nacional, se originó en el patrimonio de los candidatos. Esto significa que para poder participar en las elecciones de 2015, la mayoría de los candidatos en estos municipios debieron disponer de su propio patrimonio. Si bien el marco normativo permite la financiación del 100% de las campañas con recursos propios, en la práctica esta condición

inevitablemente limita la posibilidad de que nuevos candidatos se presenten en condiciones de equidad. Sin embargo es necesario recordar que ante el mínimo acceso a los recursos estatales y a créditos con entidades bancarias, la opción de autofinanciar las campañas políticas se convierte en la forma más oportuna y efectiva de participar en la contienda aunque no sea la forma más transparente o democrática de hacerlo.

3. **Alto riesgo de manipulación de las elecciones a través del financiamiento de las campañas:** Como se ha venido resaltando a lo largo de éste informe, el hecho de que las fuentes de financiación de las campañas sean de origen privado limita la posibilidad de conocer el origen de los recursos, mucho menos si provienen del patrimonio de los candidatos. En los municipios en consolidación dónde la presencia de actores ilegales va de la mano con la fluencia de recursos ilícitos, la falta de información respecto al origen de estos aportes se presta para que fuentes ilegales permeen las campañas, así como para que a través de las mismas, se laven dichos recursos.



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

de ajustes al financiamiento de las campañas políticas Aportes privados y gastos de publicidad electoral

Las conclusiones que se presentan a continuación retoman los aspectos más resaltados a través del desarrollo de este informe sobre el origen, monto, destinación y control de los recursos destinados para el financiamiento de las campañas territoriales de 2015. Así mismo se recogen las recomendaciones planteadas a lo largo del informe:

Fuentes de Financiación de las Campañas

- La principal conclusión de este informe de Análisis de las Elecciones territoriales de 2015 es que en Colombia las campañas políticas se financian en su mayoría con recursos privados los cuales sumaron el 89% del total de los ingresos. Esta situación va en directa contradicción con el principio constitucional de que las campañas se financien con aportes tanto públicos como privados.
- Por el contrario, los anticipos estatales fueron tan mínimos que ni alcanzaron a sumar el 1% del total de los ingresos. Es necesario recordar que los recursos públicos en teoría deberían contribuir a una mayor equidad en la contienda

electoral, facilitando la participación de diversos contendores. Infortunadamente en las pasadas elecciones, de los más de 100.000 candidatos que participaron, la gran mayoría no tuvo la oportunidad de contar con dichos recursos. Esta situación fue mucho más evidente en los municipios en consolidación, dónde por sus condiciones de precariedad y riesgos ante la presencia de actores ilegales se esperaba un mayor apoyo del gobierno a través de aportes públicos. Sin embargo, el actual proceso para recibir estos recursos es tan complejo y a la vez tan poco estandarizado que el acceso afectivo a los mismos es en la práctica tan mínimo como inoportuno.

- El análisis de los reportes de ingresos y gastos de las elecciones de 2015 evidenció en todos los niveles (nacional, departamental, ciudades capitales e incluso en los municipios en consolidación), la alta dependencia de recursos privados para financiar las campañas, mayormente en los que se originaron en el patrimonio de los candidatos y/o de sus familiares. La información respecto al origen del patrimonio de los candidatos no es pública, así como tampoco se puede cruzar con otras fuentes de información como las declaraciones de intereses privados y/o de renta de los candidatos y sus familiares. Además, como se explicó en el primer capítulo, parte de estos aportes se entregan en especie o en efectivo, de manera que no pasan por el sistema bancario y su valor se tasa de manera subjetiva, lo que hace aún más difícil rastrear el origen de los mismos.
- Por su parte, los aportes de personas naturales y jurídicas fueron la segunda mayor fuente de ingresos en las campañas de 2015. El patrón de entrega de estos recursos muestra que las empresas tienden a apoyar mucho más a los candidatos a cargos uninominales como alcaldías y gobernaciones que a los que forman parte de listas. En este caso, las empresas del sector de construcción de viviendas y desarrollo de infraestructura urbana, se destacaron como las mayores donantes de las campañas políticas de 2015.
- Entre los contribuyentes privados se encuentran donaciones y créditos de organizaciones del tercer sector como fundaciones, asociaciones y sindicatos. La normatividad que rige el funcionamiento de las organizaciones sin ánimo de lucro no contempla el control a los recursos que éstas organizaciones destinan a las campañas políticas e incluso está permitido que se conformen organizaciones con el fin específico de recaudar fondos para campañas. Si bien esta actividad es permitida, requiere de mayores controles y seguimiento incluso desde los órganos de control y la autoridad electoral. Además es necesario que se incrementen sus espacios de

rendición de cuentas pública principalmente sobre los montos entregados a campañas y el origen de estos recursos. El acuerdo 2 de la agenda de paz, prioriza el fortalecimiento de los escenarios de participación política y ciudadana, así las cosas es previsible que surgirán nuevas organizaciones del tercer sector las cuales estarán manejando recursos para el desarrollo regional. Ante esta situación es necesario definir medidas y controles para prevenir que estos recursos terminen desviándose para financiar campañas políticas o que algunas de estas organizaciones se presten para recibir recurso de origen ilícito los cuales pueden terminar destinándose para el financiamiento de las campañas políticas en el país.

- La financiación mayoritariamente con recursos de origen privado tiene el riesgo intrínseco de que intereses particulares incidan en los candidatos y en los elegidos, esta incidencia puede darse a través de la búsqueda de un tratamiento diferencial o prebendas particulares para favorecer a sectores específicos, también puede darse a través de manipulación de las normas y adjudicación de contratos. Por esta razón es importante buscar mecanismos para hacer cada vez más transparente la financiación de las campañas, visibilizar los aportes legales que tanto las empresas como las personas naturales hacen e identificar el peso de los aportes que los candidatos hacen de su propio patrimonio.

Gastos de Campañas

- En cuanto a los gastos de campañas en las elecciones de 2015, la publicidad electoral concentró el mayor porcentaje de gastos (36%), en segundo lugar se ubicaron los gastos de transporte y actos públicos (16% c/u), seguidos por los de administración (15%). La necesidad de conseguir la mayor cantidad de votos posibles, es una de las razones por las que la mayoría de las campañas (sobre todo las de cargos uninominales como gobernaciones y alcaldías), destinan la mayor proporción de sus ingresos para hacer publicidad electoral. En las elecciones de 2015 los principales medios de comunicación privados así como las grandes agencias de publicidad fueron financiadores de las campañas y a la vez fueron contratados para hacer publicidad electoral. Aunque en principio esta situación está permitida, hace falta avanzar en mayores regulaciones para la contratación de pauta en medios privados y asegurar mayores condiciones de equidad en la forma en que se accede a estos medios.
- A pesar de la insistencia en que los topes de gastos son muy bajos, en la práctica los candidatos no reportan la totalidad de los gastos permitidos. Por

ejemplo en las pasadas elecciones de 2015, los candidatos a las gobernaciones de los principales departamentos y a las alcaldías de las ciudades capitales reportaron en promedio gastos que ascendieron sólo al 40% del tope máximo permitido. A pesar de lo anterior, es preciso tener en cuenta que todavía hace falta revisar los topes de gastos que se fijan para cada campaña puesto que el cálculo entre el tope permitido y el censo electoral arroja grandes diferencias en el monto disponible para invertir por cada voto posible en cada uno de estos territorios.

- La revisión de los ingresos y gastos que reportaron los candidatos en comparación con los elegidos evidenció que quienes invierten mayores recursos en sus campañas (aproximadamente 56% más) incrementan sus probabilidades de ganar. Si a esto se suma el hecho de que la mayoría de las campañas se financiaron con recursos propios, se debe concluir que los candidatos más ricos o con más recursos disponibles para invertir en sus campañas son lo que en la práctica salen elegidos. Esta situación ha llevado a que en Colombia se presente una especie de endogamia en la elección de cargos por votos popular, facilitando que familias políticas con amplios recursos propios se perpetúen en el ejercicio de los cargos públicos a nivel territorial. En el marco de la puesta en marcha de los acuerdos de paz entre el gobierno y las FARC, donde se busca mayor participación política, esta forma de financiar campañas con recursos privados y la premisa que a mayores recursos, mayores posibilidades de salir elegido deben ser revisadas con especial cuidado, de lo contrario será imposible el surgimiento de nuevos liderazgos políticos.

Control y Sanción al Financiamiento de las Campañas

- El aplicativo Cuentas Claras agiliza el proceso de diligenciamiento y envío de los reportes contables, lo cual debería contribuir a una revisión y control más oportunos (durante el desarrollo de las campañas y después de éstas) por parte de la autoridad electoral, los órganos de control y las organizaciones políticas mediante los módulos de auditoría de la información. El problema está en que el control a esta información es mínimo por parte de las autoridades de control. La revisión es ex post y corresponde más a un ejercicio contable para verificar que las cuentas cierren y existan los soportes contables, pero es preciso preguntarse por la veracidad de esta información.
- En cuanto a la revisión y control de los aportes a las campañas políticas y los potenciales conflictos de intereses, inhabilidades o riesgos de captura de la gestión pública a través del financiamiento de las campañas es difícil

establecer la procedencia de las donaciones privadas sobre todo las de las personas naturales y las de las fundaciones. A través de Cuentas Claras se conoce el nombre y el monto pero no se llega a establecer si en efecto las personas que aparecen como donantes, tienen la capacidad financiera para hacerlo. En la práctica cada campaña está obligada a revisar el origen de los recursos que recibe sin embargo dentro de la dinámica acelerada de la búsqueda de recursos y las dificultades manifestadas por los candidatos en torno a la apertura de cuentas de campañas y el manejo de los recursos, la mayoría de las veces se deja de lado una revisión más detenida del origen de estos montos.

Recomendaciones de ajustes al financiamiento de las campañas políticas

Las recomendaciones que se presentan a condiciones requieren de ajustes tanto al marco normativo que regula el financiamiento de la política como a ajustes en los formatos de rendición de cuentas y en los sistemas de información que tienen las entidades encargadas de vigilar auditar el reporte de los ingresos y gastos de las campañas políticas:

- Incrementar el monto de recursos entregados a las campañas vía anticipos: Esto implica ajustes al proceso de solicitud, aprobación y desembolso de los mismos. Además, implica incorporar medidas particulares para la entrega de anticipos a las nuevas organizaciones políticas que surjan en el escenario del post conflicto.
- Para la entrega de los anticipos se podría considerar una figura similar a la de la financiación de las elecciones presidenciales (80% anticipos, 20% recurso privados).
- Limitar el monto que pueden aportar los candidatos de su propio patrimonio y el de sus familiares y hacer obligatorio la declaración de rentas pública que certifique la capacidad de aportar tantos recursos a sus campañas.
- Limitar los créditos con particulares y reglamentar mejor el proceso de pago de los mismos.
- Reglamentar el aporte de las organizaciones del tercer sector a las campañas políticas, de manera que se obligue a transparentar el origen de los recursos que entregan así como limitar los gastos en los que puedan

incurrir por ejemplo, si tienen que ver con hacer publicidad a favor o en contra de algún candidato.

- Pagar con recursos públicos el gasto de publicidad electoral. Esto permitiría incrementar el monto que aporta el Estado a las campañas y reducir el peso que los medios privados pueden tener en las campañas políticas al otorgar más exposición a unos candidatos por encima de otros.
- Desarrollar una ley de medios que se enfoque en controlar los precios y reglas para acceder a la publicidad privada.
- Incluir en los formatos de rendición de cuentas nuevos campos que den cuenta de manera más detallada de la destinación de estos gastos. Por ejemplo incluir un anexo para reportar los gastos de cierre de campañas y los gastos del día de las elecciones.
- Reforzar las capacidades de las autoridades competentes para hacerle seguimiento a la financiación de la política, investigar las violaciones a las normas sobre financiación de campañas e imponer las sanciones correspondientes. Para tal fin es necesario establecer mecanismos para la cooperación interinstitucional que incluya el cruce de información entre el CNE, la DIAN, SECOP y registros de Cámaras de Comercio, entre otros.
- Elevar a ley el uso obligatorio de Cuentas Claras durante y después de las campañas políticas e incorporar sanciones ejemplares y oportunas por incumplir con esto.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial. (2003). *Programa Familias en Acción*.

Betín, T. (17 de Junio de 2016). *Consejo de Estado ratifica fallo que anuló elección de Oneida Pinto como Gobernadora de La Guajira*. Obtenido de El Heraldó: <http://www.elheraldo.co/la-guajira/consejo-de-estado-ratifica-fallo-que-anulo-eleccion-de-oneida-pinto-como-gobernadora-de>

Cifras y Conceptos. (2014). *Evaluación de las campañas al Senado de la República 2014*. Obtenido de <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/articles/2014/11/10/presentacion-del-estudio-evaluacion-de-las-campañas-al-senado-de-la-rep-blica-2014-.html>

Decreto 2332 de 2013. (s.f.). *Por el cual se reglamenta el artículo 195 de la Ley 1450 de 2011 y se establecen las Zonas y Municipios de intervención de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial, PNCRT*. Obtenido de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2013/Documents/OCTUBRE/22/DECRETO%202332%20DEL%2022%20DE%20OCTUBRE%20DE%202013.pdf>

Departamento de la Prosperidad Social. (s.f.). *Regiones en Consolidación*. Obtenido de <http://www.consolidacion.gov.co/?q=content/regiones-en-consolidacion>

El Espectador. (21 de Agosto de 2015). *Campaña por Gobernación del Quindío, entre denuncias y explicaciones*. Obtenido de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/campana-gobernacion-del-quindio-entre-denuncias-y-expli-articulo-580766>

EL TIEMPO. (19 de Agosto de 2015). *Polémica por masiva anulación de cédulas a una semana de elecciones*. *EL TIEMPO*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/elecciones-2015-polemica-por-masiva-anulacion-de-cedulas-a-una-semana-de-elecciones/16407333>

El Tiempo. (26 de Febrero de 2016). *Capturan a Alcalde de Arauca por delitos electorales*. . Obtenido de

<http://www.eltiempo.com/politica/justicia/capturado-alcalde-de-arauca-benjamin-socadagui-cermeno/16521158>

El Tiempo. (31 de Enero de 2016). *La franja que pone a Peñalosa a defender su primer megaproyecto*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/bogota/reserva-thomas-van-der-hammen/16496112>

La FM. (21 de Enero de 2015). *ONU sugiere priorización de 125 municipios para implementar eventuales acuerdos de paz*. Obtenido de <http://www.lafm.com.co/noticias/onu-sugiere-priorizaci-n-de-12-175827>

La silla vacía. (Octubre de 2011). *¿Cuánto cuestan las campañas electorales regionales?* Obtenido de <http://lasillavacia.com/historia/cuanto-cuestan-las-campanas-electorales-regionales-28534>

Lewin, J. (29 de Noviembre de 2015). *Constructores y cacaos, los que financiaron a Peñalosa*. Obtenido de La silla vacía: <http://lasillavacia.com/hagame-el-cruce/constructores-y-cacaos-los-que-financiaron-pe%C3%B1alosa-55212>

Ley 1475 de 2011. *Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones*.

Ley 996 de 2005. *Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República*. Bogotá.

Ley 1474 de 2011. *Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*.

Lozano, F. (2015). *Desplazamiento y negación de la Democracia*. En MOE, *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales Colombia 2015* (pág. 186). Bogotá.

Misión de Observación Electoral. (2015). *Mapas de riesgos electorales 2015*. Bogotá. Obtenido de <http://moe.org.co/home/doc/Observatorio/Mapas%20de%20Riesgo%20electoral%202015.pdf>

Misión de observación electoral. *Riesgos por fraude y por factores de violencia confluyen en 204 municipios del país*. Obtenido de <http://moe.org.co/prensa/comunicados-de-prensa/515-mapas-riesgo-electoral-2015-colombia#sthash.08ITLgmO.dpuf>

- PARES. (2015). *Informe electoral 2015. Elecciones locales. Relación de políticos con estructuras ilegales*. Obtenido de <http://www.pares.com.co/wp-content/uploads/2015/10/Presentaci%C3%B3n-candidaturas-cuestionadas.pdf>
- Robayo, G. (2015). Riesgo por presencia y acciones unilaterales de grupos armados ilegales 2015. En MOE, *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales Colombia 2015* (pág. 150). Bogotá.
- Semana. (14 de 09 de 2015). *Elecciones: los partidos con más candidatos revocados*. Obtenido de <http://www.semana.com/nacion/articulo/elecciones-los-partidos-con-mas-candidatos-revocados/442536-3>
- Semana. (2015). Las cuentas que no le cuadran a la Fiscalía en el caso Yahir Acuña. *Revista Semana*, <http://www.semana.com/nacion/articulo/yahir-acuna-debe-explicar-la-fiscalia-por-el-dinero-confiscado-en-elecciones/448027-3>.
- Transparencia por Colombia. (2014). *Análisis de la Financiación de las Campañas en Colombia, Elecciones Legislativas 2014*. Bogotá. Obtenido de www.transparenciacolombia.org.co
- USAID. (2015). . *Cultura política de la democracia en Colombia, 2015: Actitudes democráticas en zonas de consolidación territorial*. Bogotá.

GRÁFICAS, TABLAS ILUSTRACIONES Y MAPAS

Gráficas

81

Gráfica 1 Ingresos y gastos per cápita candidatos vs. elegidos	14
Gráfica 2 Distribución de ingresos de organizaciones políticas por corporación y cargo.....	16
Gráfica 3 Distribución de los aportes de fundaciones por corporación	32
Gráfica 4 Distribución del aporte de fundaciones por región	33
Gráfica 5 Principales medios de comunicación contratados para campañas	38
Gráfica 6 Principales agencias contratadas para campañas	39
Gráfica 7 Distribución de los mayores ingresos por región	45
Gráfica 8 Comparación de los principales gastos en las regiones	47
Gráfica 9 Comparación de ingresos Alcaldías y Concejos, Gobernaciones y Asambleas	48
Gráfica 10. Origen de los ingresos para Alcaldía de los municipios en consolidación	67
Gráfica 11. Gastos totales municipios en consolidación	68

Tablas

Tabla 1. Total ingresos y gastos reportados en Cuentas Claras	3
Tabla 2. Comparativo entre candidatos inscritos y candidatos que reportaron información	4
Tabla 3. Comparación total de recursos	5
Tabla 4 Códigos de clasificación para ingresos y gastos	6
Tabla 5 Total de ingresos por fuente de origen	8
Tabla 6 Anticipos entregados a partidos y movimientos	9
Tabla 7 Total de ingresos por fuente, cargo y corporación	10
Tabla 8 Gastos totales reportados	12
Tabla 9 Comparación total de ingresos y gastos de candidatos y de elegidos.....	13
Tabla 10 Total de ingresos y gastos organizaciones políticas elecciones territoriales 2015	15

Tabla 11 Comparativo aportes a las campañas de personas naturales y jurídicas ..	22
Tabla 12 Contratistas con el Estado donantes a campañas	24
Tabla 13 Principales empresas donantes a campañas.....	28
Tabla 14 Principales empresas que otorgaron crédito a las campañas	30
Tabla 15 Total de ingresos y gastos por región	44
Tabla 16 Monto del anticipo recibido por región	46
Tabla 17 Principales aportantes a Gobernadores y Alcaldes elegidos	54
Tabla 18 Comparación porcentual de gastos totales de campañas vs. topes permitidos para Gobernación	60
Tabla 19 Comparación porcentual de gastos totales de campañas vs. topes permitidos en Alcaldía.....	63
Tabla 20 Total de ingresos y gastos de alcaldías de los municipios en consolidación	67

Ilustraciones

Ilustración 1 Histórico del porcentaje de fuente de financiación.....	8
Ilustración 2 Anexo 7.5 b Informe Partido Liberal. Lista de candidatos al Concejo de Bogotá apoyados con recursos del partido	17
Ilustración 3 Distribución de los gastos para publicidad electoral por corporación .	38
Ilustración 4 Distribución de aportes de publicidad electoral.....	40
Ilustración 5 Ciudades con alta diferencia entre los ingresos a Concejo y Alcaldía	48
Ilustración 6 Principales fuentes de financiación para las principales ciudades y departamentos.....	49
Ilustración 7 Principales gastos principales departamentos y ciudades	58

Mapas

Mapa 1 Tope de gastos para los principales departamentos según su censo electoral.....	59
Mapa 2 de gastos permitido en las principales ciudades según el censo electoral	61

